Luciléia Aparecida Colombo (Org.)

FEDERALISMO, POLÍTICAS PÚBLICAS E PODER LOCAL

Luciléia Aparecida Colombo
(Organizadora)

FEDERALISMO, POLÍTICAS PÚBLICAS E PODER LOCAL

Campina Grande-PB
2022

Editora da Universidade Estadual da Paraíba

Cidoval Morais de Sousa | *Diretor*

Depósito legal na Biblioteca Nacional, conforme decreto nº 1.825, de 20 de dezembro de 1907.

F293 Federalismo, políticas públicas e poder local [Recurso eletrônico]./ Lúcelia Aparecida Colombo (org.). - Campina Grande/PB: EDUEPB, 2022.
5000 kb. 360 p.

ISBN 978-85-7879-664-8

1. Políticas públicas. 2. Educação Básica. 3. Desenvolvimento regional. 4. Desigualdades sociais. 5. Planejamento Regional. 6. Estado. 7. Sociedade. 8. Conflitos federativos. I. Título. II. Colombo, Luciléia Aparecida (Org.).

CDD 321.02
CDU 32

Ficha catalográfica elaborada por Jane Pompilo dos Santos

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

Luciléia Aparecida Colombo

O livro *Federalismo, Políticas Públicas e Poder Local* nasceu da necessidade de repensar o Brasil atual, à luz de novas abordagens teóricas, metodológicas e políticas, oriundas, de um lado, de mudanças conjunturais ocorridas na sociedade nos últimos anos; ademais, à medida em que observamos alterações substanciais na sociedade, há impactos significativos na esfera política, com novos atores pautando um processo decisório mais inclusivo e não menos complexo. Parte de constatações de que movimentos ocorridos no federalismo brasileiro – ora centralizado, ora descentralizado – interfere no ciclo das políticas públicas, além de impactar na maneira como o poder local influencia esta mesma produção.

Deste modo, o presente livro é organizado em quatorze capítulos, todos centrados na temática acima assinalada. O primeiro capítulo, intitulado *As Agendas de Políticas Públicas Regionais no Brasil: do Planejamento Articulado às Garantias Orçamentárias* prevê observar a influência do neoliberalismo nas políticas regionais, a partir dos anos 90 no Brasil, considerando que, nos anos

50 e 60, foram especialmente importantes para o planejamento regional brasileiro, através da intervenção direta do governo federal nas agendas regionais.

O segundo capítulo, *Educação, Políticas Públicas e Desenvolvimento: notas sobre o Brasil, o Nordeste, e Paraíba a partir de dados do PISA, IDEB e Anuário Brasileiro da Educação Básica*, tem como objetivo analisar o ensino na região Nordeste e no estado da Paraíba, abrangendo os níveis fundamental e médio, considerando a relação entre os indicadores e suas repercussões sociais, utilizando como referência dados quantitativos do Pisa, do Ideb e do Anuário Brasileiro da Educação Básica do ano de 2018.

O terceiro capítulo, *O Processo de Implementação da Política de Cotas nas Universidades Federais da Paraíba*, tem como objetivo apontar como ocorreu o processo de implementação da política de cotas sociais nas Universidades Federais da Paraíba, tendo como pano de fundo o federalismo brasileiro e as assimetrias federativas a ele inerentes. A escolha do tema derivou de uma constatação de pesquisas anteriores, que apontam a eficácia do federalismo como um mecanismo de acomodação das desigualdades, inclusive as de ordem regional, foco deste trabalho.

O quarto capítulo, *Federalismo, relações intergovernamentais e a implementação local de políticas nacionais,* tem como objetivo central contribuir com o debate sobre o federalismo, à medida que destaca a conexão entre a discussão sobre relações intergovernamentais e governança local, a partir de considerações pertinentes para a compreensão da implementação, no nível local, de políticas nacionais.

O quinto capítulo, *Relações federativas, desigualdades e vacinação de COVID-19: análise exploratória da descoordenação das políticas de saúde em territórios municipais*, promove o encadeamento dos textos anteriores, ao discutir e referendar o trabalho a partir de uma análise de referências bibliográficas recentes e de

indicadores sociais, que privilegia o quadro de descoordenação federativa na pandemia de Covid-19; além disso, enfoca como a descoordenação observada impacta nas políticas de saúde, especialmente a partir da observação da gestão do Programa Nacional de Imunização COVID-19, centrando a análise nos municípios da Região Metropolitana de São Paulo.

O sexto capítulo, *Descoordenação federativa e desfinanciamento da política de Assistência Social sob o governo Bolsonaro: uma análise nos municípios do Rio Grande do Sul*, baseia-se na análise de dados quantitativos coletados de bancos oficiais (do Ministério da Cidadania, Finbra e Secretaria do Tesouro Nacional), enfocando especialmente a análise dos recursos transferidos pelo governo federal aos municípios do Rio Grande do Sul entre os anos 2012 a 2020. Ademais, aponta a composição da execução orçamentária municipal para o financiamento da Assistência Social entre os anos descritos, destacando a sua evolução, comparativamente com as receitas advindas do Governo Federal via Fundo Nacional da Assistência Social.

O sétimo capítulo, denominado *Onde cabe o local no desenvolvimento regional? A leitura das capacidades estatais municipais na implementação do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste*, analisa o papel e o comportamento das gestões locais no processo de planejamento regional, considerando, assim, dois fatores importantes: a insuficiência dos municípios em cooperar para atingir os objetivos descritos no planejamento e, também, apontar o vácuo existente nos espaços e nos mecanismos de fortalecimento para a colaboração federativa qualificada dos entes subnacionais com o governo federal.

O oitavo capítulo, *Federalismo para o Desenvolvimento Regional e Urbano*, enfoca uma análise sobre o federalismo e as políticas de desenvolvimento regional e urbano realizadas no Estado brasileiro, mapeando a articulação observada entre as instituições envolvidas, os diferentes mecanismos de planejamento, bem como os instrumentos de ação utilizados, com o objetivo de

estimular o debate sobre políticas públicas envolvendo os princípios de autonomia, cooperação e coordenação.

O nono capítulo, chamado de *Interação Estado-sociedade e políticas públicas de renda mínima: o papel dos Bancos Comunitários e Moedas Sociais*, tem o objetivo de apontar o desenvolvimento da agenda de pesquisa sobre a interação clássica observada entre o Estado e a sociedade, analisando como o recente movimento social dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento interage com a política pública de renda mínima e privilegia o caso do Banco Comunitário da cidade de Limoeiro de Anadia, no interior do estado de Alagoas. Dessa maneira, os autores buscam evidenciar o conjunto dos processos envolvidos na relação entre um Banco Comunitário e o poder público municipal, através de uma política pública de recorte de renda mínima.

O décimo capítulo, chamado de *Voucherização da Educação no Programa Auxílio Brasil: breves considerações sobre as políticas neoliberais-bolsonaristas,* tece considerações sobre a estratégia neoliberal e privatista atrelada ao processo de voucherização da primeira infância no Brasil, a partir da instituição do Programa Auxílio Brasil, por meio da Medida Provisória nº 1.061/2021, especificamente no que se refere ao Auxílio Criança Cidadã. Para isso, o texto realiza discussões com base nos referenciais críticos das políticas educacionais a partir de dados extraídos do Portal da Transparência e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

O décimo primeiro capítulo, intitulado *Coordenação Federativa, Restrição Fiscal e o Benefício de Prestação Continuada (BPC): avanços e retrocessos na consolidação da proteção social para os mais vulneráveis,* busca trazer uma contribuição para o debate sobre os conflitos federativos na promoção de políticas sociais, uma pauta insuficientemente valorizada nas análises de políticas públicas no Brasil. Além disso, o texto aponta o descumprimento dos preceitos constitucionais e as disfunções na coordenação federativa das políticas de proteção social, fatores que contribuem

para a redução da efetividade da política, pois promovem a dificuldade de ações cooperativas entre os entes federativos para tornar o setor menos benevolente, mas respaldado em preceitos constitucionais das políticas de assistência social.

O décimo segundo capítulo, chamado de *Dicotomias entre Local vs Global: o papel constitucional dos municípios na promoção de cidades resilientes,* analisa, a partir de uma pesquisa qualitativa e exploratória, de que maneira a Constituição de 1988 contribui no processo de gestão local. Neste sentido, enfatiza a governança local para a promoção de boas práticas políticas nas áreas de meio ambiente, saúde, economia, educação e infraestrutura.

O décimo terceiro capítulo, intitulado *O Supremo Tribunal Federal e as Decisões que Impactam a Política Pública de Saneamento: análise da Jurisprudência,* tem o objetivo de analisar as decisões da Suprema Corte Brasileira e os impactos econômicos de tais decisões nas políticas públicas do setor de saneamento, entre os anos de 2000 a 2020; além disso, verifica se essas decisões jurídicas foram consideradas na elaboração da Lei nº 14.026, responsável por atualizar o marco legal do saneamento básico.

Por fim, o décimo quarto e último capítulo, chamado de *A (IN)constitucionalidade da Legislação da Política de Saneamento Básico numa Perspectiva Econômica e Jurídica*, tem como objetivo analisar pontos específicos do marco regulatório do saneamento básico à luz dos impactos ao setor de saneamento, através da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Para tanto, através de um amplo estudo bibliográfico, promove uma análise da legislação do setor e do novo marco regulatório setorial.

Desta forma, esperamos que o atual trabalho contribua para o desenvolvimento do campo de estudo assinalado, bem como atualizando e reforçando alguns conceitos comumente utilizados, especialmente na área de Ciência Política e nas Ciências Sociais, em geral.

AS AGENDAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS REGIONAIS NO BRASIL: DO PLANEJAMENTO ARTICULADO ÀS GARANTIAS ORÇAMENTÁRIAS

Luciléia Aparecida Colombo
Cidoval Morais de Sousa

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo analisar as agendas de políticas regionais no Brasil, desde a fundação das instituições de desenvolvimento regional, no final dos anos 50, até a mudança observada nas agendas a partir dos anos 90 no Brasil. Tendo em vista que os anos 50 e 60 foram importantes para o planejamento regional brasileiro, através da intervenção direta do Governo Federal, a pergunta que move este trabalho é: qual o formato que adquirem as políticas públicas regionais brasileiras a partir dos anos 90, especificamente após a promulgação da Constituição de 1988?

O Brasil tem uma forte tradição institucional no tratamento das desigualdades regionais, a exemplo da criação das Superintendências Regionais, como a Superintendência do

Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), da Amazônia (SUDAM) e do Centro-Oeste (SUDECO). Havia, nesta época, a percepção de que somente através de instituições regionais é que as políticas regionais poderiam ser condizentes com as demandas específicas das regiões brasileiras. Além disso, o desenho institucional dessas superintendências favorecia um maior ordenamento do processo decisório, ao permitir que deliberações coletivas fossem processadas através do Conselho Deliberativo, composto por governadores de estados, membros do executivo federal, participantes da sociedade civil e atores regionais relevantes para a formulação e implementação de políticas regionais.

Os atores políticos que estavam isolados na federação, tomando atitudes individualistas podiam convergir coletivamente para os anseios de uma instituição, atuando como *policy makers* regionais. Entretanto, em 2001, a Sudene foi extinta formalmente pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, sendo substituída por uma Agência de Desenvolvimento (ADENE). Posteriormente, foi recriada na forma de superintendência, mas ainda hoje possui atribuições dispersas e paradoxais na federação. O que aconteceu, decisivamente, com estas instituições? Houve, no plano estratégico, uma mudança de orientação clara através da qual incide a hipótese de que tal mudança está atrelada ao surgimento de uma nova agenda governamental no país, mais atrelada ao orçamento e menos com o planejamento em moldes tradicionais. Se anteriormente, nos anos 50 e 60, a agenda de políticas públicas contemplava e referendava a existência de instituições regionais, nos anos 90, com a diminuição do poder do Estado, estas prerrogativas foram diminuídas sobremaneira, alterando, concomitantemente, o protagonismo do Estado como um ente capacitado para a condução das políticas regionais.

Feitas estas ressalvas iniciais, o presente trabalho é dividido da seguinte maneira, considerando esta introdução e a conclusão: um tópico sobre o nascimento do planejamento regional no Brasil,

configurado no surgimento da Sudene, seguido da mudança de paradigma a partir dos anos 90. O encadeamento destas partes visa contribuir para uma resposta à nossa pergunta inicial de pesquisa, descrita no início deste tópico. Seguem, portanto, as nossas considerações da pesquisa aqui delineada.

O NASCIMENTO DA SUDENE E A FASE DE PLANEJAMENTO NO NORDESTE

A Sudene representou uma arena institucional privilegiada para o desenvolvimento regional brasileiro, especialmente porque contou com o apoio dos governadores nordestinos, representando uma possibilidade de transformação na estrutura social da sociedade a partir de moldes cooperativos de articulação entre os atores envolvidos. Os valores federativos cooperativos passaram a ser ressaltados, especialmente buscando integrar o nordeste com as demais regiões, como Furtado (1959, p. 12) admitia que havia que se "cimentar a unidade regional". A fundação da Sudene representava uma possibilidade de organizar o processo decisório das políticas públicas com apoio dos principais dirigentes estatais, bem como para criar alianças políticas estáveis. O Conselho Deliberativo representava uma instância de colaboração importante para alicerçar os debates:

> Quando me convidou para pensar a Instituição, Juscelino disse: 'É preciso fazer alguma coisa pelo Nordeste'. Só podíamos fazer algo novo se tivéssemos a participação dos Governadores, que eram, em parte, de partidos de oposição. O Governador de Pernambuco, Cid Sampaio, da UDN, e o Governador da Bahia, Juracy Magalhães, eram da oposição. Tive de explicar para Juscelino que era preciso dividir o poder com os Governadores. A SUDENE ficaria acima das elites partidárias, a fim de haver a

> participação dos Governadores. Só eles poderiam dar força à SUDENE no Congresso. E assim foi. A criação da SUDENE foi um milagre; quebrava um pouco o sistema federativo brasileiro, pois era um poder novo, de âmbito federal. Os Governadores participavam das decisões do Governo Federal e ajudavam a alocar os investimentos. Isso só foi possível em circunstâncias muito especiais. (FURTADO, 2002, p. 22).

A ampla composição do Condel, com a participação dos governadores abria a possibilidade de articular as entidades subnacionais dispersas e fragmentadas na região até então. Além disso, o voto dos governadores também possibilitava a formulação de políticas regionais de modo *bottom-up*, a partir das necessidades da comunidade local, possibilitando o equilíbrio de poderes, que estaria salvaguardado, visto que os interesses de todos os governadores tinham igual representação, o que favorecia a tomada de decisão dos gestores estaduais, bem como reduzia os custos de transação e das ações isoladas por parte destes representantes. Furtado (1989, p. 51), possuía uma visão otimista a respeito da criação do Conselho Deliberativo:

> Meu propósito era fortalecer os governadores, expressão mais legitima da vontade popular em cada estado, e ao mesmo tempo, introduzir o espírito regional em todos os debates e liberar a aplicação dos recursos federais da politicagem local. A esse fim o Conselho Deliberativo do novo órgão deveria operar com absoluta transparência, seus debates sendo veiculados pela imprensa.

Priorizando o Conselho Deliberativo como esfera de resolução dos conflitos federativos, os governadores passavam a ter estímulos para agirem conjuntamente, evitando decisões

unilaterais e individualistas. A Sudene passava a atuar como uma instituição com capacidade de moldar os interesses dos atores políticos, com uma distribuição de poder mais equilibrado entre eles. Ao delimitar claramente as regras do jogo, a legitimidade política e decisória dos governadores estava assegurada, pois as decisões do Conselho Deliberativo pautavam as ações futuras da instituição. A criação da Sudene não era vista apenas como um órgão burocrático, mas também como um espaço privilegiado e com capacidade de promover modificações no federalismo e nas relações intergovernamentais a partir de então.

A cooperação promovida pela Sudene era dupla: entre os governadores, que passaram a atuar como atores colaborativos no cenário federativo e em segundo lugar porque o Plano Diretor da instituição, contendo todas as políticas previstas para serem implementadas, com o aval dos membros do Executivo Federal, com assento também no Condel. O Plano Diretor da Sudene deveria constar do orçamento nacional, representando, assim, parte das preocupações e investimentos do Governo Federal na região.

Desta forma, umas das inovações previstas pela Sudene foi transformar os governadores em *policy makers* regionais, com capacidade de formular, implementar e avaliar as políticas públicas, em moldes planejados. Neste sentido, a capacidade de formular políticas públicas era uma das prerrogativas centrais da superintendência, com capacidade de gerir o processo decisório através dos atores políticos que faziam parte do Condel. Este, por sua vez, era eclético em sua composição, com assentos destinados também aos representantes do Governo Federal, dos Secretários e de representantes dos bancos regionais, como o Banco do Nordeste. Além disso, empresários e trabalhadores também tinham direito de representação garantido nos assentos do Condel.

Entretanto, se por um lado havia a idealização de uma instituição em moldes cooperativos, por outro, era necessário superar

obstáculos inerentes ao jogo político que foram se desdobrando em ações de veto ao projeto em questão, especialmente com alterações significativas processadas a partir do regime militar. Nesta fase, a Sudene foi remodelada, especialmente com o seu plano inicial alterado, adaptando-se ao projeto centralista dos militares e de um crescimento econômico que não tinha como requisito a superação dos gargalos do desenvolvimento. Além disso, a reorganização política e administrativa, características do período, foi valorizada, em detrimento da descentralização e da participação pretendida pelo período anterior. Os governadores neste novo modelo de Estado militar não tinham o mesmo protagonismo preconizado anteriormente, com seus poderes reduzidos sobremaneira.

A partir da redemocratização brasileira, no final dos anos 80, a expectativa em torno do revigoramento da instituição acabou frustrada por uma tônica do planejamento atrelada ao orçamento, como veremos no tópico seguinte.

OS ANOS 90 E A MUDANÇA DE PARADIGMA – OS PLANOS PLURIANUAIS

Uma das prerrogativas dos anos 50 e 60, como destacamos acima, foi o surgimento de instituições regionais para a formulação e a implementação de políticas públicas regionais, como a SUDENE, a SUDECO e a SUDAM; a partir delas, a agenda de tais políticas passou a ser construída coletivamente, de modo cooperativo entre os entes federados. Todavia, tais instituições foram se enfraquecendo ao longo do tempo, chegando nos anos 2000 completamente desfiguradas, o que levou o Governo Fernando Henrique Cardoso a extinguí-las e recriá-las em forma de Agências. O que promoveu essa mudança institucional?

O planejamento regional no Brasil chegou aos anos 90 com diretrizes diversas daquelas processadas nos anos 50 e 60, pois as próprias atribuições do Governo Federal foram alteradas, de

modo a promover um distanciamento da intervenção regional. A descentralização promovida pela Constituição de 1988 permitiu que estados e municípios se tornassem protagonistas do desenvolvimento, em ações nem sempre cooperativas. Ao contrário, o que vivenciamos com a ascensão das políticas neoliberais foram comportamentos competitivos, especialmente para a atração de recursos financeiros e para a promoção da industrialização com o auxílio de atores pertencentes à esfera mercantil.

Neste sentido, se por um lado o Estado perdeu o protagonismo na formulação de políticas públicas regionais, por outro lado passou a intervir nas regiões com projetos pautados na superação do atraso econômico pela via da cooperação com o setor privado. Além disso, integrando-se aos pressupostos neoliberalizantes, os projetos regionais também previam a integração com o exterior, almejando o aumento de lucros e da conquista de parceiros comerciais estrangeiros. Para o Brasil, especificamente a partir dos anos 90, duas diretrizes pautaram o debate regional: os Eixos de Integração Regional e Nacional e o Projeto Áridas, amplamente desenvolvidos por autores como Galvão e Brandão (2003). Surge, assim, um *blend* no pensamento regional: projetos específicos a áreas determinadas, objetivando a superação de gargalos do desenvolvimento, ao lado de projetos nacionais, sem grande protagonismo ou objetivos claros. Cabe destacar que a reunião da ECO 92 também atuou de forma decisiva para a inserção do desenvolvimento sustentável como pressuposto para a elaboração dos projetos regionais, os quais passaram a constar em todos os projetos governamentais a partir de então.

O Projeto Áridas surgiu em 1993 e possuía um recorte que valorizava a manutenção do desenvolvimento sustentável, a partir de um modelo de desenvolvimento para a região nordeste que utilizasse o saber local e as demandas da comunidade para alavancar, a partir de um diagnóstico federal, um novo propósito do pensamento regional, pautado na integração dos níveis nacional

com o internacional. Além disso, através de uma análise dos objetivos do Projeto Áridas, é possível constatar que as diretrizes são bem amplas, o que dificulta a sua implementação, com foco desde a Educação até o Emprego e Renda, impossibilitando, ademais, uma avaliação do programa a partir de parâmetros mais objetivos e técnicos. As políticas de infraestrutura adquiriram protagonismo no projeto, bem como a previsão da melhoria dos níveis educacionais e um aumento da qualificação da população para a ocupação de postos de trabalho que se adequassem aos requisitos de parcerias público-privadas. Como ressalta Lima (1995):

> O crescimento econômico e os investimentos público e privado, dele decorrentes em todos os setores da atividade econômica vêm em primeiro lugar. Reconhece-se, entretanto, que o crescimento econômico não é capaz de por si só gerar os empregos necessários ou de distribuir de forma eqüitativa os investimentos pelos diversos subespaços da região. Por isso, outras ações — políticas ativas para o mercado de trabalho — voltadas especificamente para outras áreas do heterogêneo mercado de trabalho nordestino devem complementá-lo (LIMA, 1995, p. 7).

Outro objetivo do Projeto Áridas também previa a criação de micro e pequenas empresas, e o fomento de empresas competitivas capazes de impulsionar o desenvolvimento para o entorno da região Nordeste. Todas estas atividades seriam possíveis através da descentralização, a partir da valorização do município enquanto local privilegiado para a promoção da interiorização do desenvolvimento, além do estímulo do desenvolvimento a pequenas e médias cidades. Pacheco (1996) analisando a agenda de desenvolvimento a partir dos anos 80 no Brasil, afirma que esta nova agenda possui características que a diferem dos anos 50, especialmente no que tange a capacidade de fragmentação

dos objetivos e da pulverização das estratégias governamentais e dos recursos financeiros, distribuídos de maneira disforme para os entes federativos.

Uma segunda estratégia de desenvolvimento, para além do Projeto Áridas, pode ser verificada através dos chamados Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, anunciados e previstos no Plano Plurianual do período 1996 – 1999, que recebeu o nome de *Brasil em Ação*. Posteriormente, o PPA referente aos anos de 2000 a 2003, denominado de *Avança Brasil* seguiu a estratégia anterior, ao estimular um parâmetro do desenvolvimento a partir dos chamados Eixos Nacionais de Desenvolvimento. É neste momento que podemos dizer que o paradigma do planejamento regional processado até então no Brasil sofre uma transição, impulsionada sobretudo pela dependência dos orçamentos federais.

Importante destacar que a concepção dos Eixos superava o conceito de desigualdades regionais que deveriam ser tratadas através de políticas específicas, consolidadas no pensamento regional processado nos anos 50; em contrapartida, a tônica dos Eixos passava a ser o investimento em regiões com dinamismo econômico, a partir da valorização descentralizada das demandas locais dos indivíduos. Em mensagem ao Congresso Nacional em 2002, Fernando Henrique Cardoso destacou que havia uma valorização dos Eixos a partir de suas concepções e diretrizes, quais sejam: "a malha multimodal de transportes, a hierarquia funcional das cidades, a identificação dos centros dinâmicos e os ecossistemas" (BRASIL, 2002, p. 45).

Um dos propósitos dos Eixos era servir como um expositor de possibilidades de investimentos e de oportunidades ao capital estrangeiro, possibilitando o impulso econômico e financeiro de empresas nacionais através do estímulo à competitividade da economia brasileira, para, como um segundo objetivo, reduzir as desigualdades regionais e sociais. Além disso, como ressalta

a proposta: “Foi levada em consideração a contribuição de cada empreendimento para a multiplicação das oportunidades de investimentos privados e para a integração do País internamente, com seus vizinhos e os mercados internacionais” (BRASIL, 2002, p. 450).

É possível observar claramente que o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso priorizou, conforme salienta Sallum Jr (2003), uma política econômica baseada no liberalismo econômico, a partir de políticas de modernização do Estado e de uma modernização de práticas burocráticas relacionadas à gestão. Para tanto, o desenvolvimento regional neste governo esteve fortemente atrelado aos Planos Plurianuais, como o Programa *Brasil em Ação*, previsto para os anos de 1996 a 1999. Este Programa possuía a diretriz de diminuir o chamado “custo Brasil”, necessidade unânime e que pautou as políticas na época, além de promover as reformas gerencias previstas para o país.

Para Bercovici (2003), o Programa “Brasil em Ação” objetivou a chamada administração gerencial na administração pública brasileira, cujas diretrizes principais são a obtenção de resultados e o cumprimento de metas eficientes. O autor também ressalta que este plano teve inspiração em experiências anteriores, como o próprio Departamento Administrativo do Setor Público (DASP) e os demais planos idealizados durante o Governo Vargas. Segundo o autor:

> O orçamento era o plano traduzido em dinheiro. Ambos foram limitados à proposta orçamentária, sem garantir, efetivamente, os recursos para sua execução e sem fixar objetivos para a atuação do Estado. O plano foi reduzido a disciplinar as inversões públicas, estabelecendo as dotações a serem distribuídas pelos vários ministérios. O mesmo princípio foi seguido pelo Plano SALTE, no Governo

> Dutra e hoje é retomado pelo 'Brasil em Ação'. (BERCOVICI, 2003, p. 208).

Ao lado das reformas gerenciais, o processo de privatização também foi valorizado no PPA *Brasil em Ação*, a partir da perspectiva de que diminuir o tamanho do Estado era a maneira mais adequada para a resolução de seus problemas estruturais, buscando suplantar vícios antigos da administração pública brasileira, conforme ressalta o próprio PPA:

> Modificamos o modo de relacionamento do Governo com a área social: na Educação, na Saúde, na Assistência Social, na Previdência Social. Em todos os setores estamos quebrando os elos do clientelismo, transferindo os recursos do Governo Central para os Estados e para os Municípios, descentralizado com coragem. E descentralizar quer dizer perder uma força burocrática de protecionismo, acreditando na sociedade e exigindo que, na base, os recursos não fiquem entregues apenas ao setor público, mas se formem conselhos nos quais se incluem seguimentos da sociedade civil, para discutir e decidir sobre a destinação desses recursos (BRASIL, Programa Brasil em Ação, 1996, p. 10).

Neste sentido, o programa estava empenhado em garantir um crescimento sustentável, a partir de uma valorização de parcerias público/privadas, diretriz que se estendeu para o plano posterior, em 1998, lançado na campanha de reeleição presidencial: o *Avança Brasil*, também anexado ao Plano Plurianual. As principais metas do Programa eram: 1) a estabilização econômica a partir da consolidação do Plano Real; 2) a promoção do crescimento sustentável (embora não fique claro o que seria a sustentabilidade intrínseca ao plano) conjuntamente à geração de emprego e de oportunidades de renda, 3) o aumento e a

valorização da qualificação profissional, bem como a melhoria do perfil educacional; 3) a promoção de políticas de combate à fome e à pobreza; e (4) a consolidação da garantia dos direitos humanos e a promoção de políticas para as minorias sociais (BRASIL, Programa Avança Brasil, 2008, p. 5-6).

Para as políticas regionais, especificamente, o PPA reforçou a importância dos Eixos Nacionais de Desenvolvimento, bem como o fomento do investimento em infraestrutura, objetivando, assim, as parcerias com investidores estrangeiros:

> Adensar a ocupação do território nacional ao longo dos eixos de desenvolvimento definidos pelo atual governo no programa Brasil em Ação, indicando as possibilidades dinâmicas de investimento privado em cada região e articulando-as com as ações do setor público, tanto no que se refere à infraestrutura econômica como aos investimentos sociais (BRASIL, Programa Avança Brasil, 2008, p. 5).

Importante considerar que o programa elencava doze eixos prioritários, sendo eles: Eixo de Saída Norte para o Caribe/ Rodovia BR 174; Eixo de Saída para o Atlântico – Hidrovias do Madeira e Amazonas; Eixo Araguaia – Tocantins/Ferrovia Norte-Sul e Ferrovia Carajás; Eixo Costeiro do Nordeste; Eixo do Rio São Francisco; Eixo Transnordestino; Eixo do Oeste ; Eixo Centro-Leste; Eixo de São Paulo; Eixo Costeiro do Sul; Eixo da Franja de Fronteira; Eixo da Hidrovia do Paraguai/ Paraná (BRASIL, Programa Avança Brasil, 2008, p. 38).

Além disso, a descentralização foi considerada a principal ferramenta para a implementação das políticas previstas. Neste sentido, observa-se com os PPAs uma reorientação para as agendas de políticas regionais, pautando as diretrizes mais para a integração do que para a promoção do desenvolvimento regional, anteriormente previstos nos anos 50 e 60 no Brasil. Neste sentido,

podemos então observar uma mudança de paradigma bem importante a partir deste momento e que impactou decisivamente as agendas regionais, especialmente pelos dados aqui apresentados, dos programas que pautaram a temática.

CONCLUSÃO

Este trabalho buscou identificar a alteração nas agendas de políticas públicas regionais no Brasil, desde a fundação da SUDENE até o Governo de Fernando Henrique Cardoso. Podemos apontar que os pressupostos foram opostos aos desenvolvidos nos anos 50 e 60, que previam uma atuação mais direta do Estado no desenvolvimento, tendo os anos 90 diretrizes voltadas para a integração e a competividade das regiões e destas com o exterior. Neste sentido, programas como o Projeto Áridas e os Eixos Nacionais de Desenvolvimento passam a pautar o pensamento regional, a partir da concepção de uma integração interna como de um crescimento econômico nacional, capacitado para a promoção dos efeitos do desenvolvimento a partir do investimento financeiro em regiões consideradas dinâmicas economicamente.

Entretanto, Monteiro Neto (2005) ressalta que, se por um lado havia a estratégia do Governo Federal de atrair investimento e capital externo, por outro, o contexto internacional não era completamente satisfatório, haja visto a inflexão de investimento em decorrência das crises do período, como a do México em 1995 e da Ásia em 1997 (MONTEIRO NETO, 2005). Estas crises comprometeram a liberação dos recursos prometidos, bem como da celebração de contratos importantes para o Brasil, dificultando a concretização do desenvolvimento pretendido.

É preciso destacar, em contrapartida, que os projetos de desenvolvimento traçados a partir de então, acabou privilegiando o investimento em regiões mais desenvolvidas economicamente, facilitando, assim, o intercâmbio destas com o exterior, dada a sua

expertise para tal. Além disso, o objetivo não era priorizar regiões menos dinâmicas economicamente, mas sim uma integração regional pautada em pontos estratégicos, a partir dos quais, os efeitos do desenvolvimento promoveriam uma espécie de *spillover* para todas as regiões, o que, de fato, era uma projeção, mas não um efeito imediato. Um dos críticos deste modelo foi Bercovici (2003), que advoga que o planejamento regional não pode estar reduzido ao orçamento federal, desconsiderando as particularidades de nosso federalismo, que são exatamente as assimetrias regionais:

> O plano plurianual é uma simples previsão de gastos, que pode ocorrer ou não, sem qualquer órgão de controle da sua execução e garantia nenhuma de efetividade. A redução do plano ao orçamento é apenas uma forma de coordenar mais racionalmente os gastos públicos, não um verdadeiro planejamento, voltado ao desenvolvimento, ou seja, à transformação das estruturas sócio-econômicas (BERCOVICI, 2003, p. 208).

Se os anos 50 e 60 foram marcados pela tônica do planejamento articulado, visando a promoção de uma federação cooperativa, considerando suas particularidades regionais, os anos 90 rompem decisivamente com este padrão, ao vislumbrar políticas regionais que estejam atreladas a uma previsão orçamentária, no caso os PPAs e da integração de investimentos nacionais com o exterior, objetivando o lucro e o crescimento econômico, sem uma contrapartida de divisão destes benefícios. Deste modo, nossa pergunta inicial deste trabalho pode encontrar respaldo nestas considerações, de que a ascensão do neoliberalismo nos anos 90 serviu como uma espécie de indutor para uma mudança de paradigma no planejamento regional.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Oxford: Oxford University Press, 1997.

BERCOVICI, G. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BRASIL. *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*. Mensagem ao Congresso Nacional, 2002. Brasília. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/mensagens-ao-congresso/2002/mensagem-ao-congresso-nacional-na-abertura-da-4a-sessao-legislativa-ordinaria-da-51a-legislatura-2002-parte-1/@@download/file/mensagem%20congresso%202002%20parte%201.pdf

BRASIL. *PROGRAMA AVANÇA BRASIL: Proposta de Governo*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. Disponível em: http://books.scielo.org/id/62rp6

BRASIL. *PROJETO ÁRIDAS. Relatório Consolidado*. Brasília: Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República, 1995. Disponível em: http://repositorio.iica.int/bitstream/handle/11324/3112/BVE31087006080p.pdf;jsessionid=439334C2AB758292243F67A69CD52F75?sequence=1

BRASIL. *PROJETO BRASIL EM AÇÃO – investimentos para o desenvolvimento*. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 1996. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/publicacoes/programa-brasil-em-acao-2-anos

GALVÃO, A. C. F., & BRANDÃO, C. A. Fundamentos, motivações e limitações da proposta governamental dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. In: GONÇALVES, M. F., GALVÃO, A. C. F., & BRANDÃO, C. A (Eds.) *Regiões e Cidades, Cidades nas Regiões: O Desafio Urbano-regional*. São Paulo: ANPUR, UNESP, 2003.

HODGSON, G. *Economics and Utopia: Why the Çearning Economy is Not the End of History*. London and New York: Routledge, 1999.

LIMA, R. R. A. Projeto Áridas Nordeste: uma estratégia para emprego e renda. Brasília: *IPEA, (Texto para Discussão nº 387),* 1995. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0387.pdf

MONTEIRO NETO, A. *Desenvolvimento regional em Crise: políticas econômicas e restrições à intervenção estatal no Brasil dos anos 90*. 299 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico), 2005. Instituto de Economia da UNICAMP. Campinas. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/285362

MONTEIRO NETO, A. Intervenção estatal e desigualdades regionais no Brasil: contribuições ao debate contemporâneo. Brasília: *IPEA, (Texto para Discussão nº 1229)*, 2006. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4375

PACHECO, C. A. *A Questão regional brasileira pós-1980: desconcentração econômica e fragmentação da Economia Nacional*. Tese (Doutorado em Economia). Instituto de Economia da Unicamp. Campinas, 1996. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/286302

SALLUM JR, B. *Labirintos – Dos Generais à Nova República*. São Paulo: Hucitec, 1996.

SALLUM JR, B. Metamorfoses do Estado Brasileiro no Final do Século XX. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, n. 52, 2003. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n52/18065.pdf

EDUCAÇÃO, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO: NOTAS SOBRE O BRASIL, NORDESTE E PARAÍBA A PARTIR DE DADOS DO PISA, IDEB E ANUÁRIO BRASILEIRO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Leonardo de Araújo e Mota
Aline de Farias Araújo Lima

INTRODUÇÃO

A educação, direito fundamental de segunda geração, caracterizada como direito social, possuindo, portanto, natureza prestacional, contempla basicamente o acesso ao conhecimento básico e a capacitações, que devem ser oferecidas de forma regular e organizada, com o intuito de oportunizar o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Numa concepção mais ampliada, também envolve o direito a uma política educacional, conjunto de intervenções juridicamente organizadas e executadas como processo de formação da sociedade, visando oferecer aos integrantes

da comunidade social instrumentos que lhes possibilitem alcançar os seus fins (CAGGIANO, 2009). Nessa perspectiva, concretiza-se necessariamente por meio de políticas públicas, consistentes em conjunto articulado de medidas que movimentam a máquina governamental com o propósito de materializar direitos (BUCCI, 2006) e atender a demandas sociais.

Segundo Rodrigues (2010), as políticas públicas são o resultado da atividade política, envolvendo decisões e ações estratégicas destinadas a implementar objetivos desejados que visam assegurar que o desempenho das instituições esteja a serviço do interesse público e submetido ao controle democrático, sendo assim atos de governo revestidos da autoridade soberana do poder público.

A Constituição de 1988 (BRASIL, [2019]) abordou ampla e democraticamente o direito à educação, revelando avanços significativos em relação às constituições anteriores, traduzidos na definição expressa dos objetivos que o orientam e na organização da estrutura do sistema educacional a partir do estabelecimento das diretrizes e bases da educação nacional. Para este estudo, interessam especialmente as garantias relativas à igualdade de oportunidades para o acesso e permanência do alunado na escola, à gratuidade do ensino em estabelecimentos oficiais, ao padrão (mínimo) de qualidade desse ensino e à instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) como uma das principais fontes de financiamento da educação nacional.

Tanto o Fundeb quanto o Plano Nacional de Educação (PNE), plurianual, instituído com o propósito de melhorar a qualidade de ensino mediante a atuação integrada dos poderes públicos das diversas instâncias federativas, constituem instrumentos destinados a garantir a efetivação da educação enquanto direito indispensável à manutenção, de forma digna, da condição de humanidade do indivíduo. Trata-se, a dignidade da pessoa humana, de princípio norteador de todos os direitos e garantias

da Carta Federal na qual o direito à educação se ampara para fundamentar sua validade, fundamento da República Federativa do Brasil, que persegue, entre outros objetivos, os de garantir o desenvolvimento nacional e reduzir as desigualdades sociais e regionais (BRASIL, [2019]).

A despeito do reconhecimento da importância da educação evidenciada pelo legislador constituinte originário, no Brasil, ao longo dos últimos anos, as políticas públicas em geral têm sido inoperantes para cobrir as necessidades da população de baixa renda, não somente em matéria de quantidade, mas também de qualidade. Constantemente, o fato de a educação se enquadrar no âmbito do conjunto de direitos cuja essencialidade para a existência humana digna libera a sua oferta da condição de existência de recursos públicos ou de reserva orçamentária e a torna obrigatória, denominado "mínimo existencial", vem sendo ignorado pelas autoridades estatais.

Este país é apenas um dos muitos que padecem dos males da pobreza e das desigualdades sociais, cujos governantes, incomodados com essa realidade, em setembro de 2015, reuniram-se com representantes da Organização das Nações Unidas (ONU, 2016) em Nova York e adotaram a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, a qual propôs uma ação mundial coordenada entre os governos, as empresas, a academia e a sociedade civil para alcançar os 17 Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável e suas 169 metas, de forma a erradicar a pobreza e promover vida digna para todos, respeitando padrões de produção e consumo nos limites da capacidade do planeta.

Para a Organização das Nações Unidas (ONU, 2015), apenas mediante a harmonização entre crescimento econômico, inclusão social e proteção ao meio ambiente seria possível atingir o real desenvolvimento. Nessa perspectiva, a ONU pontuou o papel primordial da educação como fator de inclusão, vetor de redução de desigualdades e instrumento promotor de desenvolvimento social

e humano. Assim, além de ampliar a garantia do acesso à educação básica para depois do ensino primário, incluindo a oferta de ensino secundário e pré-primário de forma gratuita, e ensino superior, o foco dessa agenda é garantir educação de qualidade com inclusão e equidade, para que todos tenham oportunidades iguais e ninguém seja deixado para trás (RANIERI; ALVES, 2018).

A mensuração dos indicadores de qualidade da educação já contava com ferramental específico antes mesmo da adoção da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), elaborado na perspectiva do esforço internacional em relação à educação, visando desenvolver evidências comparadas entre países com base no desempenho dos estudantes: o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), lançado no ano 2000 pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que se tornou importante referência de avaliação educacional no contexto mundial. Em 2007, foi a vez de o Brasil elaborar o seu próprio indicador, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), desenvolvido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), que atua com a mesma finalidade e serve de subsídio para o estabelecimento e implementação de políticas e financiamento públicos para a educação em âmbito nacional.

Considerando que, no que tange à avaliação de uma política pública, como é o caso da aplicação de testes de aferição de índices de qualidade em educação, ela se concentra na avaliação dos resultados de uma determinada política, nos efeitos que foram gerados, oferecendo subsídios que possibilitem perceber em que medida determinadas metas foram, de fato, atingidas ou não (RODRIGUES, 2010), este capítulo tem como objetivo analisar a qualidade do ensino no Brasil, na região Nordeste e no estado da Paraíba nos níveis fundamental e médio, considerando a relação entre tais indicadores e suas repercussões sociais em termos da função do Estado em relação ao direito constitucional de oferta

de educação de qualidade à população brasileira e a incongruência verificada por intermédio das persistentes desigualdades educacionais, utilizando como referência dados quantitativos do Pisa, do Ideb e do Anuário Brasileiro da Educação Básica de 2018.

O PISA E A EDUCAÇÃO NO BRASIL DA ATUALIDADE: LETRAMENTO EM LEITURA, MATEMÁTICA E CIÊNCIAS

O Pisa avalia, com periodicidade trienal, o conhecimento e as habilidades de alunos de 15 anos para plena participação na vida social e econômica, focando em três áreas: leitura, matemática e ciências, analisando não apenas o que os alunos sabem, mas também o que conseguem fazer com o conhecimento adquirido. Ele fornece indicadores que traçam o perfil básico de conhecimento e habilidades dos estudantes, servindo para mostrar como tais habilidades estão relacionadas a variáveis demográficas, sociais, econômicas e educacionais. Elucida, ainda, as tendências que acompanham o desempenho dos estudantes e monitora os sistemas educacionais ao longo do tempo.

O Pisa é instrumento de avaliação da aprendizagem que consubstancia um termômetro para as políticas públicas de educação do país, utilizando-se de dados estatísticos para gerar informações sobre a condição da educação em dado território e auxiliar na governabilidade, comparando os dados nacionais com os de outros países, bem como as alternativas e ações adotadas nas diversas localidades.

A primeira competência avaliada no Pisa, e a mais importante no ano de 2018, quando 79 países participaram do Programa, cada um com cerca de 150 escolas e 6.300 alunos, atingindo o quantitativo de cerca de 600 mil alunos, dos quais 10.691 eram brasileiros, matriculados em 597 escolas espalhadas por todo o território nacional (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA [INEP], 2019), tem por base o letramento em

leitura. Não seria prudente e correto comparar o desempenho do Brasil com o desempenho exibido por países que possuem altos índices de educação e que, no entanto, também apresentam realidades totalmente diferentes, por essa razão, mostrou-se necessário estabelecer critérios para a comparação, de modo a facilitar o entendimento dos índices e parâmetros utilizados.

Outra questão a ser levada em consideração, ainda que não venha a ser objeto de análise neste trabalho em suas especificidades[1], diz respeito à tendência de o desempenho das escolas particulares, no Brasil, ser bem superior ao apresentado pelas escolas públicas. A título de exemplificação, caso se avaliasse o desempenho somente com base nas escolas particulares de elite do Brasil, o país ocuparia a 5ª posição do ranking mundial de leitura do Pisa, ao lado da Estônia, que tem o melhor desempenho da Europa. Por outro lado, a avaliação do resultado apenas das escolas públicas faria o Brasil despencar para a 65ª posição entre 79 países (PISA, 2019).

Analisando conjuntamente escolas públicas e privadas, no Relatório Brasil no Pisa 2018, o Inep (2019) optou por comparar os resultados do Brasil, em todos os componentes, com os dos seguintes países:

Todos os países da América Latina participantes – pela proximidade regional e cultural com o Brasil;

- Espanha e Portugal – pela proximidade cultural;
- Estados Unidos – por ter um sistema federativo e grande extensão territorial, assim como o Brasil;
- Canadá – por ter grande extensão territorial, além de geralmente apresentar alto desempenho;
- Coreia – país asiático que geralmente apresenta alto desempenho; e

1 Para maior aprofundamento sobre essa questão, recomenda-se ver Fontanive et al. (2021).

- Finlândia – país europeu que geralmente apresenta alto desempenho.
- De acordo com os dados do Pisa 2018, a média dos estudantes brasileiros em letramento em leitura foi de 413 pontos, 74 pontos abaixo da média dos estudantes dos países que compõem a OCDE (os mais desenvolvidos e ricos). Todavia, apesar da colocação ainda precária atingida pelo Brasil nesse quesito em 2018, faz-se oportuno destacar que a média foi a melhor entre todas as avaliações de que o país já participou, considerando a série histórica estabelecida no período compreendido entre 2000 e 2018, a qual é exposta a seguir na Tabela 1.

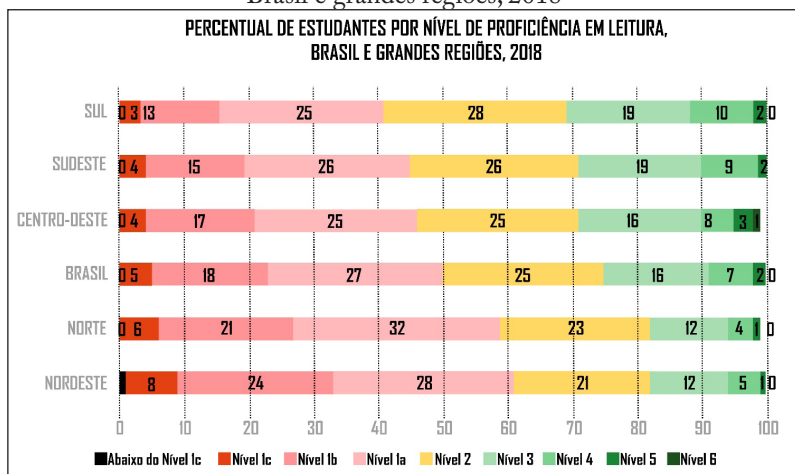
Tabela 1 – Série histórica: letramento em leitura – Pisa (2000 – 2018)

PAÍS	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018
Canadá	534	528	527	524	523	527	520
Finlândia	546	543	547	536	524	526	520
Coreia	525	534	556	5369	536	517	514
Estados Unidos	504	495	----	500	498	497	505
Portugal	470	478	472	489	488	498	492
Chile	410	----	442	449	441	459	452
Uruguai	----	434	413	426	411	437	427
Costa Rica	----	----	----	443	441	427	426
México	422	400	410	425	424	423	420
Brasil	**396**	**403**	**393**	**412**	**407**	**407**	**413**
Colômbia	----	----	385	413	403	425	412
Argentina	418	----	374	398	396	----	402
Peru	327	----	----	398	396	398	401
Panamá	----	-----	----	371	----	----	377
República Dominicana	----	----	----	----	----	358	342
Espanha	493	481	461	481	488	496	----

Fonte: Adaptada do Inep (2019, p. 63)[2].

2 Notas sobre a Tabela 1: A Espanha e os outros países omitiram dados, em virtude da indisponibilidade de seus resultados no momento da elaboração do relatório consultado.

Seguindo a tendência da existência de desigualdades regionais socioeconômicas e tecnológicas em outras áreas da sociedade, observa-se que a média de letramento do Brasil, de acordo com o Pisa 2018, também varia entre as diferentes regiões do país, conforme se expõe na Figura 1.

Figura 1 – Percentual de estudantes por nível de proficiência em leitura: Brasil e grandes regiões, 2018

Fonte: Inep (2019, p. 73).

A Figura em referência elucida a desigualdade dos resultados do desempenho apresentado pelos estudantes brasileiros ao mesmo tempo que evidencia a região Nordeste e a região Norte como aquelas que convivem com a situação mais precária no tocante à qualidade da educação entre as demais regiões do país, salientando que a região Nordeste apresentou mais estudantes com desempenho abaixo da média.

Continuando a análise, verifica-se que o Pisa 2018 avaliou o letramento em matemática como domínio secundário. Observando-se a Tabela 2, verifica-se que a média alcançada

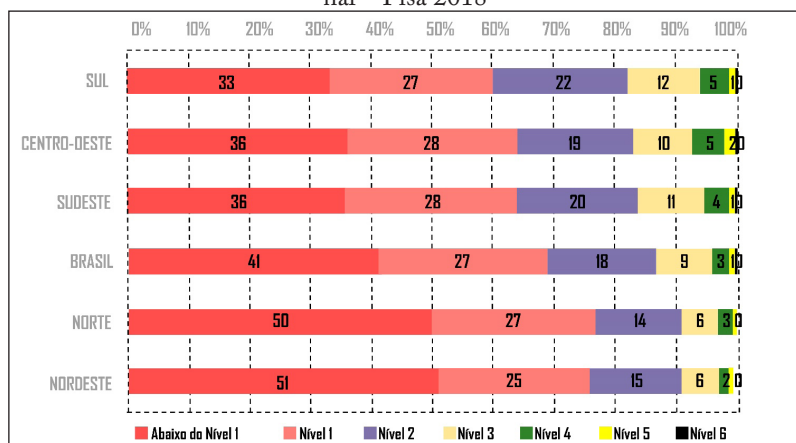
pelos jovens estudantes brasileiros em matemática foi de 384 pontos, 108 pontos abaixo da média atingida pelos estudantes dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (INEP, 2019). Todavia, quando se considera a série histórica dos resultados dos países participantes da avaliação no período compreendido entre os anos de 2003 e 2018, é possível observar a gradativa evolução do Brasil nos índices alcançados.

Tabela 2 – Série histórica: letramento em matemática – Pisa (2003 – 2018)

PAÍS	2003	2006	2009	2012	2015	2018
Coreia	542	547	546	554	524	526
Canadá	532	527	527	518	516	512
Finlândia	544	548	541	519	511	507
Portugal	466	466	487	487	492	492
Espanha	485	480	483	484	486	481
Estados Unidos	483	474	487	481	470	478
Uruguai	422	427	427	409	418	418
Chile	-----	411	421	423	423	417
México	385	406	419	413	408	409
Costa Rica	----	----	409	407	400	402
Peru	-----	----	365	368	387	400
Colômbia	----	370	381	376	390	391
Brasil	**356**	**370**	**386**	**389**	**377**	**384**
Argentina	----	381	388	388	----	379
Panamá	----	----	360	----	----	353
República Dominicana	----	----	----	----	328	325

Fonte: Adaptada do Inep (2019, p. 107).

A Figura 2, a seguir, aponta que os resultados do Pisa 2018 em matemática apresentam diferenças significativas, levando em consideração as diversas regiões do país. Novamente se percebe que as regiões Sul, Centro-Oeste e Sudeste destacam-se quando comparadas às regiões Norte e Nordeste.

Figura 2 – Desempenho do Brasil em matemática sob a perspectiva regional – Pisa 2018

Fonte: Inep (2019, p. 111).

As discrepâncias regionais relacionadas ao letramento em leitura também podem ser verificadas, guardadas as devidas peculiaridades, quando se analisam as desigualdades em relação ao letramento em matemática, ressaltando-se que, ainda uma vez mais, as evidências apontam as regiões Norte e Nordeste como as mais deficitárias quando analisado o desempenho do seu alunado.

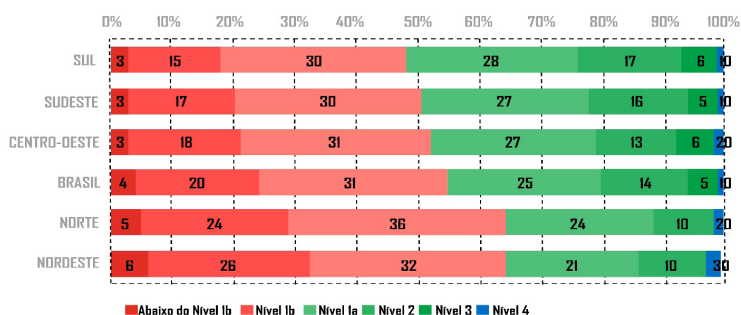
Passando-se à análise do terceiro eixo, observa-se que o Pisa 2018 avaliou o letramento em ciências como componente secundário, exatamente como procedeu com a matemática. A Tabela 3, na continuidade, permite evidenciar que a média dos estudantes brasileiros em ciências foi de 404 pontos, de acordo com o Pisa 2018, 85 pontos abaixo da média dos estudantes dos países da OCDE. E apresenta a série histórica dos resultados alcançados pelos países ao longo dos exames do Pisa, no período compreendido entre os anos de 2006 e 2018.

Tabela 3 – Série histórica: letramento em ciências – Pisa (2006 – 2018)

PAÍS	2006	2009	2012	2015	2018
Coreia	522	538	538	516	519
Canadá	534	529	525	528	518
Finlândia	563	554	545	531	522
Portugal	474	493	489	501	492
Espanha	488	488	496	493	483
Estados Unidos	489	502	497	496	502
Chile	438	447	445	447	444
Uruguai	428	427	416	435	426
México	410	416	415	416	419
Costa Rica	----	430	429	420	416
Colômbia	388	402	399	416	413
Peru	----	369	373	397	404
Brasil	**390**	**405**	**402**	**401**	**404**
Argentina	391	401	406	----	404
Panamá	----	376	----	----	365
República Dominicana	----	----	----	332	336

Fonte: Adaptada do Inep (2019, p. 127).

Evidencia-se que a média de desempenho em ciências aumentou ligeiramente entre 2015 e 2018, aumento que, entretanto, não foi considerado estatisticamente significativo. A Figura 3 demonstra que as regiões Norte e Nordeste também apresentam médias significativamente menores que as do restante do Brasil também nesse componente.

Figura 3 – Desempenho do Brasil em ciências sob a perspectiva regional – Pisa 2018

Fonte: Inep (2019, p. 134).

O Pisa não fornece apenas dados em relação ao desempenho dos alunos em leitura, matemática e ciências, mas também aborda informações secundárias, como condições individuais e familiares características do processo de aprendizagem e do contexto escolar, relação aluno-professor, estrutura física das escolas e relação entre o nível socioeconômico e o desempenho dos alunos, entre outras variáveis.

Todos esses dados são colhidos mediante questionários respondidos por alunos, diretores escolares, podendo incluir, a depender da opção de cada país, informações prestadas por professores e pais de alunos. Saliente-se, por oportuno, que o objetivo central do presente estudo não é a análise acurada dos pormenores que norteiam a aplicação dos métodos de avaliação do Pisa ou mesmo a efetividade de seus resultados para traçar o perfil educacional de um país.

Os dados postos, em evidência, nos tópicos anteriores servem apenas para subsidiar a compreensão da posição do Brasil no cenário internacional e auxiliam no entendimento de algumas deficiências dos estudantes brasileiros em relação aos de outros países, dando conta de que muito ainda há que ser feito pelo país no tocante à educação.

Segundo dados do Anuário Brasileiro da Educação Básica de 2018, menos da metade dos estudantes brasileiros alcançaram um nível de proficiência adequado, de acordo com os parâmetros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), em leitura e ciências, e menos de um terço está nesse patamar em matemática (ANUÁRIO, 2018).

Procede-se a seguir à análise também sintetizada de dados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), exame que norteia e embasa a decisão sobre políticas públicas educacionais no país, a fim de traçar o panorama educacional brasileiro de forma mais pontual, para estabelecer um comparativo entre as regiões e para situar a Paraíba no cenário nacional.

O IDEB E A EDUCAÇÃO NO BRASIL

O Pisa é um dos programas de avaliação internacional mais desenvolvidos do mundo, abarcando componentes técnicos e sociais. No contexto do sistema educacional brasileiro, porém, tem-se o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), desenvolvido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), que funciona como indicador de qualidade da educação brasileira, com o escopo de auxiliar no planejamento e na orientação de políticas e financiamento públicos para a educação em âmbito nacional.

O Ideb, assim como o Pisa, apresenta algumas limitações, principalmente por não conseguir abarcar a complexidade do sistema educacional brasileiro e parametrizar fatores extrínsecos e intrínsecos ao processo educativo, os quais o influenciam de forma significativa. No entanto, o Ideb busca ser um sistema avaliativo compatível com a realidade do Brasil, o que acaba criando um indicador próprio para contribuir com o modelo educativo do país.

O Ideb foi criado em 2007 e desde então é aplicado a cada dois anos, reunindo, em um só indicador, dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e

as médias de desempenho nas avaliações do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). O índice varia de 0 a 10, com a média 6 correspondendo a um sistema educacional de boa qualidade, compatível com aqueles dos países desenvolvidos (INEP, 2020).[3]

A fórmula do cálculo do Ideb é simples: padronizam-se as notas das provas de língua portuguesa e matemática em escala de 0,0 (zero) a 10,0 (dez). Depois, multiplica-se a média dessas duas notas pela média (harmônica) das taxas de aprovação das séries da etapa (anos iniciais, anos finais e Ensino Médio), que, em percentual, varia de 0 (zero) a 100 (cem) (Tabela 4).

Tabela 4 – Fórmula para cálculo do Ideb

Escola	Saeb	Aprovação média	Ideb
A	6,0	90%	5,4
B	6,0	80%	4,8
C	4,0	80%	3,2
D	5,0	100%	5,0

Fonte: Adaptada do Inep (2017, p. 6).

O Ministério da Educação estabeleceu como metas para o Ideb, no ano de 2021, o alcance das seguintes médias:

a) 6,0 para os anos iniciais do Ensino Fundamental;

b) 5,5 para os anos finais do Ensino Fundamental; e

c) 5,2 para o Ensino Médio.

A Tabela 5, a seguir, apresenta o panorama do Ideb para os anos iniciais do Ensino Fundamental, considerando a série histórica desde 2005 até 2017, elencando as médias regionais e estaduais, como a média nacional e as metas estabelecidas para a avaliação, ocorrida em 2017.

3 Os dados informados foram extraídos de tabelas encontradas no endereço eletrônico: http://ideb.inep.gov.br/ resultado/. Para visualizá-las, após acessar o link, o interessado deve selecionar uma das quatro áreas de consulta disponíveis: Brasil, Estado, Município ou Escola e clicar em pesquisar.

Tabela 5 – Ideb: Série histórica de dados dos anos iniciais do Ensino Fundamental (2005 – 2017)

Unidade da Federação	IDEB –TOTAL									
	Ideb 2005	Ideb 2007	Ideb 2009	Ideb 2011	Ideb 2013	Ideb 2015	Ind. Rend.* 2017	NM-padronizada* (N) 2017	Ideb 2017	Meta Ideb 2017
Brasil	**3,8**	**4,2**	**4,6**	**5,0**	**5,2**	**5,5**	**0,94**	**6,15**	**5,8**	**5,5**
Norte	**3,0**	**3,4**	**3,8**	**4,2**	**4,3**	**4,7**	**0,90**	**5,46**	**4,9**	**4,7**
Rondônia (1)(2)	3,6	4,0	4,3	4,7	5,2	5,4	0,93	6,20	5,8	5,3
Acre (1)(2)	3,4	3,8	4,3	4,6	5,1	5,4	0,91	6,38	5,8	5,1
Amazonas (1)(2)	3,1	4,0	3,9	4,3	4,7	5,2	0,92	5,90	5,4	4,8
Roraima (1)(2)	3,7	4,1	4,3	4,7	5,0	5,2	0,93	5,93	5,5	5,4
Pará (1)(2)	2,8	3,1	3,6	4,2	4,0	4,5	0,87	5,35	4,7	4,4
Amapá (1)(2)	3,2	3,4	3,8	4,1	4,0	4,5	0,90	5,16	4,6	4,9
Tocantins (1)(2)	3,5	4,1	4,5	4,9	5,1	5,1	0,94	5,90	5,6	5,2
Nordeste	**2,9**	**3,5**	**3,8**	**4,2**	**4,3**	**4,8**	**0,92**	**5,56**	**5,1**	**4,6**
Maranhão (2)	2,9	3,7	3,9	4,1	4,1	4,6	0,93	5,15	4,8	4,5
Piauí (2)	2,8	3,5	4,0	4,4	4,5	4,9	0,91	5,83	5,3	4,5
Ceará (2)	3,2	3,8	4,4	4,9	5,2	5,9	0,97	6,38	6,2	4,8
R.G do Norte (2)	2,7	3,4	3,9	4,1	4,4	4,8	0,91	5,51	5,0	4,4
Paraíba (2)	3,0	3,4	3,9	4,3	4,5	4,9	0,91	5,65	5,1	4,7
Pernambuco (2)	3,2	3,6	4,1	4,3	4,7	5,0	0,92	5,69	5,2	4,9
Alagoas (2)	2,5	3,3	3,7	3,8	4,1	4,7	0,93	5,62	5,2	4,2
Sergipe (2)	3,0	3,4	3,8	4,1	4,4	4,6	0,88	5,57	4,9	4,7
Bahia (2)	2,7	3,4	3,8	4,2	4,3	4,7	0,89	5,68	5,1	4,4
Sudeste (2)	**4,6**	**4,8**	**5,3**	**5,6**	**5,9**	**6,1**	**0,97**	**6,62**	**6,4**	**6,1**
Minas Gerais (2)	4,7	4,7	5,6	5,9	6,1	6,3	0,98	6,66	6,5	6,2
Espírito Santo	4,2	4,6	5,1	5,2	5,4	5,7	0,94	6,36	6,0	5,8
Rio de Janeiro (2)	4,3	4,4	4,7	5,1	5,2	5,5	0,92	6,31	5,8	5,9
São Paulo (2)	4,7	5,0	5,5	5,6	6,1	6,4	0,98	6,78	6,6	6,3
Sul	**4,4**	**4,8**	**5,1**	**5,5**	**5,8**	**6,0**	**0,95**	**6,55**	**6,2**	**6,0**
Paraná (2)	4,6	5,0	5,4	5,6	5,9	6,2	0,95	6,78	6,5	6,2
Santa Catarina (2)	4,4	4,9	5,2	5,8	6,0	6,3	0,97	6,71	6,5	6,0
R.G.do Sul (2)	4,3	4,6	4,9	5,1	5,6	5,7	0,93	6,29	5,8	5,9
Centro –Oeste	**4,0**	**4,4**	**4,9**	**5,3**	**5,5**	**5,7**	**0,96**	**6,26**	**6,0**	**5,6**
M.G. do Sul (2)	3,6	4,3	4,6	5,1	5,2	5,5	0,91	6,28	5,7	5,2
Mato Grosso (2)	3,6	4,4	4,9	5,1	5,3	5,7	0,98	6,04	5,9	5,3
Goiás (2)	4,1	4,3	4,9	5,3	5,7	5,8	0,96	6,32	6,1	5,7
Distrito Federal (2)	4,8	5,0	5,6	5,7	5,9	6,0	0,95	6,65	6,3	6,3

Fonte: Inep (2017, p. 10).

Notas: (1) Médias de Saeb 2009 e Ideb 2009 calculadas sem as escolas privadas. (2) Médias de Saeb 2011 e Ideb 2011 calculadas sem as escolas federais.
* Red - indicador de rendimento e NM ponderada - nota média ponderada.

Como é possível observar, o Ideb dos anos iniciais do Ensino Fundamental seguiu uma trajetória ascendente, tendo atingido 5,8 em 2017. Todos os estados apresentaram avanços entre 2015 e 2017. Nessa etapa, a meta nacional para 2017 (5,5) foi superada. Os dados do último exame, realizado em 2019, divulgados apenas em meados do mês de setembro de 2020, em virtude da pandemia da covid-19, evidenciam que a meta estabelecida (5,7) foi alcançada, atingindo o Brasil a média de 5,9 (INEP, 2020).

A Tabela 6, por sua vez, reúne os dados do Ideb para os anos finais do Ensino Fundamental e mostra ínfima evolução nesse nível, em ritmo bastante lento, uma vez que o Brasil não atingiu a meta estipulada para 2017.

Tabela 6 – Ideb: Série histórica de dados dos anos finais do Ensino Fundamental (2005 - 2017)

Unidade da Federação	IDEB –TOTAL									
	Ideb 2005	Ideb 2007	Ideb 2009	Ideb 2011	Ideb 2013	Ideb 2015	Ind. Rend.* 2017	NM-padronizada* (N) 2017	Ideb 2017	Meta Ideb 2017
Brasil	**3,5**	**3,8**	**4,0**	**4,1**	**4,2**	**4,5**	**0,87**	**5,36**	**4,7**	**5,0**
Norte	**3,2**	**3,4**	**3,6**	**4,2**	**3,8**	**4,0**	**0,85**	**4,96**	**4,2**	**4,7**
Rondônia (1)(2)	3,4	3,4	3,5	3,7	3,9	4,2	0,91	5,44	4,9	4,9
Acre (1)(2)	3,5	3,8	4,1	4,2	4,4	4,5	0,92	5,15	4,7	5,0
Amazonas (1)(2)	2,7	3,3	3,5	3,8	3,9	4,4	0,89	5,11	4,5	4,2
Roraima (1)(2)	3,4	3,7	3,7	3,7	3,7	3,8	0,87	4,76	4,1	4,9
Pará (1)(2)	3,3	3,3	3,4	3,7	3,6	3,8	0,81	4,71	3,8	4,8
Amapá (1)(2)	3,5	3,5	3,6	3,7	3,6	3,7	0,83	4,56	3,8	5,0
Tocantins (1)(2)	3,4	3,7	3,9	4,1	3,9	4,1	0,88	5,27	4,6	4,9
Nordeste	**2,9**	**3,1**	**3,4**	**3,5**	**3,7**	**4,0**	**0,84**	**5,00**	**4,2**	**4,3**
Maranhão (2)	3,0	3,3	3,6	3,6	3,6	3,8	0,86	4,56	3,9	4,5
Piauí (2)	3,1	3,5	3,8	4,4	4,0	4,2	0,86	5,27	4,5	4,6
Ceará (2)	3,1	3,5	3,9	4,9	4,4	4,8	0,93	5,46	5,1	4,6
R.G do Norte (2)	2,8	3,1	3,3	4,1	3,6	3,8	0,78	4,96	3,8	4,3
Paraíba (2)	2,7	3,0	3,2	4,3	3,5	3,8	0,61	4,88	3,9	4,2
Pernambuco (2)	2,7	2,9	3,4	4,3	3,6	4,1	0,88	5,03	4,4	4,2
Alagoas (2)	2,4	2,7	2,9	2,9	3,2	3,5	0,85	4,99	4,2	3,9
Sergipe (2)	3,0	3,1	3,2	3,3	3,2	3,5	0,76	5,13	3,9	4,5
Bahia (2)	2,8	3,0	3,1	3,3	3,4	3,7	0,77	4,85	3,7	4,3

Unidade da Federação	IDEB –TOTAL									
	Ideb 2005	Ideb 2007	Ideb 2009	Ideb 2011	Ideb 2013	Ideb 2015	Ind. Rend.* 2017	NM-padronizada* (N) 2017	Ideb 2017	Meta Ideb 2017
Sudeste (2)	**3,9**	**4,1**	**4,3**	**4,5**	**4,6**	**4,8**	**0,90**	**5,54**	**5,0**	**5,4**
Minas Gerais (2)	3,8	4,0	4,3	4,6	4,8	4,8	0,87	5,48	4,7	5,2
Espírito Santo	3,8	4,0	4,1	4,2	4,2	4,4	0,85	5,55	4,7	5,3
Rio de Janeiro (2)	3,6	3,8	3,8	4,2	4,3	4,4	0,85	5,53	4,7	5,1
São Paulo (2)	4,2	4,3	4,5	4,7	4,7	5,0	0,94	5,58	5,3	5,6
Sul	**3,8**	**4,1**	**4,3**	**4,3**	**4,3**	**4.6**	**0,86**	**5,64**	**4,9**	**5,3**
Paraná (2)	3,6	4,2	4,3	4,3	4,3	4,6	0,87	6,62	4,9	5,1
Santa Catarina (2)	4,3	4,3	4,5	4,9	4,5	5,1	0,91	5,72	5,2	5,7
R. G. do Sul (2)	3,8	3,9	4,1	4,1	4,2	4,3	0,83	5,61	4,6	5,3
Centro –Oeste	**3,4**	**3,8**	**4,1**	**4,3**	**4,5**	**4,7**	**0,92**	**5,47**	**5,0**	**4,9**
M.G. do Sul (2)	3,4	3,9	4,1	4,0	4,1	4,5	0,87	5,51	4,8	4,9
Mato Grosso (2)	3,1	3,8	4,3	4,5	4,4	4,6	0,96	5,10	4,9	4,6
Goiás (2)	3,5	3,8	4,0	4,2	4,7	4,9	0,94	5,59	5,3	5,0
Distrito Federal (2)	3,8	4,0	4,4	4,4	4,4	4,5	0,87	5,59	4,9	5,3

Fonte: Inep (2017, p. 31).

Notas: (1) Médias de Saeb 2009 e Ideb 2009 calculadas sem as escolas privadas.

(2) Médias de Saeb 2011 e Ideb 2011 calculadas sem as escolas federais.

* Red - indicador de rendimento e NM ponderada - nota média ponderada.

Considerando os dados do Ideb 2019, o país alcançou a marca de 4,9, ficando aquém da meta traçada para os anos finais do Ensino Fundamental, que era de 5,2 (INEP, 2020)[4]. Já a Tabela 7 mostra que a situação do Ensino Médio é preocupante, com o Brasil distante de atingir a meta prevista para 2017, e que cinco estados brasileiros involuíram quanto a anos anteriores.

4 Os dados informados foram extraídos de tabelas encontradas no endereço eletrônico http://ideb.inep.gov.br/ resultado/. Para visualizá-las, após acessar o link, o interessado deve selecionar uma das quatro áreas de consulta disponíveis: Brasil, Estado, Município ou Escola e clicar em pesquisar.

Tabela 7 – Ideb: Série histórica de dados referentes ao Ensino Médio (2005 – 2017)

Unidade da Federação	IDEB –TOTAL									
	Ideb 2005	Ideb 2007	Ideb 2009	Ideb 2011	Ideb 2013	Ideb 2015	Ind. Rend.* 2017	NM-padroni-zada* (N) 2017	Ideb 2017	Meta Ideb 2017
Brasil	**3,4**	**3,5**	**3,6**	**3,7**	**3,7**	**3,7**	**0,84**	**4,51**	**3,8**	**4,7**
Norte	**2,9**	**2,9**	**3,3**	**3,2**	**3,1**	**3,3**	**0,83**	**3,99**	**3,3**	**4,2**
Rondônia (1)(2)	3,2	3,2	3,7	3,7	3,6	3,6	0,87	4,53	4,0	4,5
Acre (1)(2)	3,2	3,5	3,5	3,4	3,4	3,6	0,88	4,35	3,8	4.5
Amazonas (1)(2)	2,4	2,9	3,3	3,5	3,2	3,7	0,87	4,02	3.5	3,7
Roraima (1)(2)	3,5	3,5	3,4	3,6	3,4	3,6	0,85	4,12	3,5	4,8
Pará (1)(2)	2,8	2,7	3,1	2,8	2,9	3,1	0,80	3,81	3,1	4,2
Amapá (1)(2)	2,9	2,8	3,1	3,1	3,0	3,3	0,81	3,96	3,2	4,3
Tocantins (1)(2)	3,1	3,2	3,4	3,6	3,3	3,4	0,88	4,33	3,8	4,4
Nordeste	**3,0**	**3,1**	**3,3**	**3,3**	**3,3**	**3,4**	**0,83**	**4,21**	**3,5**	**4,4**
Maranhão (2)	2,7	3,0	3,2	3,1	3,0	3,3	0,88	4,03	3,5	4,1
Piauí (2)	2,9	2,9	3,0	3,2	3,3	3,4	0,86	4,25	3,6	4,3
Ceará (2)	3,3	3,4	3,6	3,7	3,6	3,7	0,91	4,43	4,1	4,6
R.G do Norte (2)	2,9	2,9	3,1	3,1	3,1	3,2	0,79	4,07	3,2	4,3
Paraíba (2)	3,0	3,2	3,4	3,3	3,3	3,4	0,82	4,24	3,5	4,3
Pernambuco (2)	3,0	3,0	3,3	3,4	3,8	4,0	0,91	4,53	4,1	4,4
Alagoas (2)	3,0	2,9	3,1	2,9	3,0	3,1	0,85	4,15	3,5	4,4
Sergipe (2)	3,3	2,9	3,2	3,2	3,2	3,2	0,82	4,47	3,7	4,6
Bahia (2)	2,9	3,0	3,3	3,2	3,0	3,1	0,76	3,96	3,0	4,3
Sudeste (2)	**3,6**	**3,7**	**3,8**	**3,9**	**3,9**	**3,9**	**0,84**	**4,69**	**4,0**	**4,9**
Minas Gerais (2)	3,8	3,8	3,9	3,9	3,8	3,7	0,81	4,77	3,9	5,1
Espírito Santo	3,8	3,6	3,8	3,6	3,8	4,0	0,87	5,03	4,4	5,1
Rio de Janeiro (2)	3,3	3,2	3,3	3,7	4,0	4,0	0,83	4,69	3,9	4,6
São Paulo (2)	3,6	3,9	3,9	4,1	4,1	4,2	0,90	4,64	4,2	5,0
Sul	**3,7**	**3,9**	**4,1**	**4,0**	**3,9**	**3,8**	**0,82**	**4,78**	**3,9**	**5,1**
Paraná (2)	3,6	4,0	4,2	4,0	3,8	3,9	0,84	4,73	4,0	5,0
Santa Catarina (2)	3,8	4,0	4,1	4,3	4,0	3,8	0,86	4,79	4,1	5,2
R.G.do Sul (2)	3,7	3,7	3,9	3,7	3,9	3,6	0,76	4,85	3,7	5,1
Centro –Oeste	**3,3**	**3,4**	**3,5**	**3,6**	**3,6**	**3,7**	**0,86**	**4,68**	**4,0**	**4,7**
M.G. do Sul (2)	3,3	3,8	3,8	3,8	3,6	3,7	0,82	4,67	3,8	4,6
Mato Grosso (2)	3,1	3,2	3,2	3,3	3,0	3,2	0,79	4,36	3,5	4,4
Goiás (2)	3,2	3,1	3,4	3,8	4,0	3,9	0,90	4,74	4,3	4,6
Distrito Federal (2)	3,6	4,0	3,8	3,8	4,0	4,0	0,83	4,88	4,1	4,9

Fonte: Inep (2017, p. 50).

Notas: (1) Médias de Saeb 2009 e Ideb 2009 calculadas sem as escolas privadas.

(2) Médias de Saeb 2011 e Ideb 2011 calculadas sem as escolas federais.

* Red - indicador de rendimento e NM ponderada - nota média ponderada.

No que diz respeito ao Ideb 2019, relativamente aos dados apurados especificamente quanto ao Ensino Médio, o país atingiu a média de 4,2, quando o ideal seria a obtenção de nota 5,0 para atingir os índices esperados pelo sistema (INEP, 2020)[5].

EDUCAÇÃO NA PARAÍBA: CAMPINA GRANDE, LAGOA SECA, MASSARANDUBA E BOA VISTA

As tabelas expostas nos tópicos pregressos auxiliam na construção da série histórica do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) em relação ao estado da Paraíba (Tabela 8) e possibilitam que se delimite a posição do estado em relação aos demais estados da região Nordeste. Os dados apresentados na Tabela 8 demonstram que o estado da Paraíba ultrapassou, em 2017, a meta estabelecida, que era de 4,7, em relação aos anos iniciais do Ensino Fundamental. Em 2019, a evolução continuou positiva, atingindo o estado a meta de 5,4 e ficando acima da meta prevista de 5,0.

Nessa etapa de ensino, o Estado também ultrapassou a média estabelecida para a região Nordeste, que era de 4,6, alcançando a 4ª posição no Ranking Nordeste, perdendo para os estados do Ceará (6,2), Piauí (5,3), Pernambuco e Alagoas (ambos com 5,2). Em que pese o resultado positivo e a evolução gradual apresentada pelo Estado, apenas 28,5% dos estudantes do 3º ano do Ensino Fundamental apresentam nível de proficiência considerado suficiente em leitura, 44,4% em escrita, e apenas 28,7% em matemática (ANUÁRIO, 2018).

---

5 Os dados informados foram extraídos de tabelas encontradas no endereço eletrônico http:// ideb.inep.gov.br/ resultado/. Para visualizá-las, após acessar o link, o interessado deve selecionar uma das quatro áreas de consulta disponíveis: Brasil, Estado, Município ou Escola e clicar em pesquisar.

Tabela 8 - Série histórica do Ideb para o estado da Paraíba considerando os anos iniciais e finais do Ensino Fundamental e Médio

Anos iniciais do Ensino Fundamental							
ANOS	**2005**	**2007**	**2009**	**2011**	**2013**	**2015**	**2017**
IDEB	3,0	3,4	3,9	4,3	4,5	4,9	5,1
Anos finais do Ensino Fundamental							
IDEB	2,7	3,0	3,2	3,4	3,5	3,8	3,9
Ensino Médio							
IDEB	3,0	3,2	3,4	3,3	3,3	3,4	3,5

Fonte: Elaborada a partir de dados do Ideb da Paraíba em Inep (2020)[6].

Em relação aos anos finais do Ensino Fundamental, a Tabela 8 demonstra uma gradual evolução do Estado, tendo em vista a melhora percentual dos índices. Todavia, nessa etapa, observa-se uma evolução significativamente mais lenta, que foi insuficiente para o Estado alcançar a meta estabelecida para 2017 (4,2), ficando aquém ainda da meta estabelecida para a região Nordeste, que foi de 4,3.

Considerando esse panorama dos anos finais do Ensino Fundamental, o estado da Paraíba ocupa o 5º lugar na região Nordeste, ficando atrás dos estados do Ceará (5,1), Piauí (4,5), Pernambuco (4,4) e Alagoas (4,2), com Ideb avaliado em 3,9. No ano de 2019, o Estado também não conseguiu alcançar o patamar desejado, previsto para 4,5. A nota do Ideb atingida foi 4,3. Vale ressaltar que o cenário em relação ao Ensino Médio (Tabela 11) no Estado também desperta preocupação. Percebe-se uma variação muito pequena de índices, que evidencia praticamente uma estagnação quanto ao Ensino Médio, que demonstrou avanços tímidos de 2005 até 2017.

---

6 Os dados informados foram extraídos de tabelas encontradas no endereço eletrônico http://ideb.inep.gov.br/ resultado/. Para visualizá-las, após acessar o link, o interessado deve selecionar uma das quatro áreas de consulta disponíveis: Brasil, Estado, Município ou Escola e clicar em pesquisar.

A meta para o Estado era de 4,3. A meta para o Nordeste foi estabelecida em 4,4. O Estado não conseguiu alcançar, dessa forma, nenhuma das metas, ocupando o 4º lugar no Ranking Nordeste, ficando atrás de estados como Ceará e Pernambuco (4,1), Sergipe (3,7) e Piauí (3,6). Ademais, apenas 8,1% dos alunos chegam ao Ensino Médio com aprendizagem adequada em matemática, por exemplo, como se infere dos dados descritos no Anuário da Educação Básica (ANUÁRIO, 2018).

A Paraíba, nesse critério, apresentou pequena evolução de índice entre os anos de 2005 e 2009, experimentando involução entre os anos de 2009 e 2013, e pequeno aumento gradual entre os anos de 2013 e 2017. Analisando os dados do Ideb 2019, evidencia-se melhora considerável na nota do Estado em relação aos anos anteriores, alcançando a média de 4,0. Apesar da evolução positiva, ainda não foi possível atingir a meta estipulada em 4,6 (INEP, 2020)[7].

No que diz respeito à situação das escolas do Estado, quase 50% dos estabelecimentos de ensino encontram-se em situação de alerta, segundo dados do Ideb 2017, compilados pelo site QEdu (PARAÍBA, 2017). Ou seja, 40,8% das escolas não atingiram a meta estabelecida para os anos iniciais do Ensino Fundamental, percentual que sobe para 48,2% em relação aos anos finais.

A Tabela 9, exposta a seguir, evidencia ainda a situação da educação de quatro municípios relevantes para a presente pesquisa, os quais compõem o recorte geográfico do estudo proposto: Campina Grande, Lagoa Seca, Massaranduba e Boa Vista.

7 Os dados informados foram extraídos de tabelas encontradas no endereço eletrônico http://ideb.inep.gov.br/ resultado/. Para visualizá-las, após acessar o link, o interessado deve selecionar uma das quatro áreas de consulta disponíveis: Brasil, Estado, Município ou Escola e clicar em pesquisar.

Tabela 9 - Série histórica Ideb: Campina Grande, Lagoa Seca, Boa vista e Massaranduba (2005 – 2017)

Ano	**2005**	**2007**	**2009**	**2011**	**2013**	**2015**	**2017**
CAMPINA GRANDE							
Ideb EF - Anos Iniciais	3,1	**3,4**	**3,8**	**4,2**	**4,3**	**4,7**	**5,2**
Metas	----	3,2	3,5	4,0	4,2	4,5	4,8
Ideb EF - Anos Finais	2,6	**2,8**	2,7	2,9	3,0	3,4	3,5
Metas	----	2,7	2,8	3,1	3,5	3,9	4,1
Ideb EM	-----	----	----	----	----	----	3,4
LAGOA SECA							
Ideb EF - Anos Iniciais	2,6	**3,7**	**4,4**	**4,3**	**4,6**	**4,9**	**4,7**
Metas	----	2,7	3,0	3,4	3,7	4,0	4,3
Ideb EF - Anos Finais	2,5	**2,9**	**3,3**	**3,1**	3,0	----	3,2
Metas	----	2,6	2,7	3,0	3,4	3,7	4,0
Ideb EM	----	----	----	----	----	----	3,0
BOA VISTA							
Ideb EF - Anos Iniciais	3,8	**4,1**	**4,6**	**5,2**	**6,6**	**6,6**	**5,9**
Metas	----	3,9	4,2	4,7	4,9	5,2	5,5
Ideb EF - Anos Finais	3,2	3,1	2,8	2,7	3,5	4,1	4,1
Metas	----	3,2	3,3	3,6	4,0	4,4	4,7
Ideb EM	----	----	----	----	----	----	3,6
MASSARANDUBA							
Ideb EF - Anos Iniciais	2,6	**3,9**	**3,6**	**3,4**	**4,1**	**4,4**	**4,7**
Metas	----	2,6	3,0	3,4	3,6	3,9	4,2
Ideb EF - Anos Finais	2,4	**2,9**	**2,8**	**3,1**	**3,2**	**3,6**	2,9
Metas	----	2,4	2,5	2,8	3,2	3,5	3,8
Ideb EM	-----	----	----	----	----	----	3,0

Fonte: Elaborada a partir de dados do Ideb da Paraíba em Inep (2020)[8].

8 Os dados informados foram extraídos de tabelas encontradas no endereço eletrônico http://ideb.inep.gov.br/ resultado/. Para visualizá-las, após acessar o link, o interessado deve selecionar uma das quatro áreas de consulta disponíveis: Brasil, Estado, Município ou Escola e clicar em pesquisar.

Os dados revelam que os municípios em destaque seguem a tendência do restante do país, uma vez que apresentaram gradual evolução e bons resultados em relação aos anos iniciais do Ensino Fundamental, apresentando problemas para alcançar as metas estabelecidas para os anos finais dessa etapa e para o Ensino Médio. Os índices mais críticos foram apresentados pelos municípios de Lagoa Seca e Massaranduba, em relação aos anos finais do Ensino Fundamental e também em relação ao Ensino Médio, etapas em que se observou maior distanciamento em relação às metas estabelecidas para os próprios municípios, como em relação às metas traçadas para o Estado e para a região Nordeste.

Segundo dados do Ideb 2019, o cenário manteve-se seguindo a mesma tendência, destacando-se apenas uma pequena melhora em relação aos índices do Ensino Médio, notadamente nas cidades de Lagoa Seca e Massaranduba, como se pode evidenciar na Tabela 10.

Tabela 10 – Ideb 2019 nos municípios abarcados pela Promotoria da Educação de Campina Grande

	CAMPINA GRANDE	LAGOA SECA	BOA VISTA	MASSARANDUBA
Ideb – Anos iniciais do EF	**5,6**	**5,3**	**6,6**	**4,8**
Metas	5,1	4,6	5,8	4,5
Ideb – Anos finais do EF	4,1	3,4	4,2	3,7
Metas	4,4	4,3	4,9	4,1
Ideb – Ensino Médio	**4,2**	**3,3**	**3,8**	3,1
Metas	3,6	3,2	3,8	3,2

Fonte: Elaborada a partir de dados do Ideb dos municípios em Inep (2020)[9].

9 Os dados informados foram extraídos de tabelas encontradas no endereço eletrônico http://ideb.inep.gov.br/ resultado/. Para visualizá-las, após acessar o link, o interessado deve selecionar uma das quatro áreas de consulta disponíveis: Brasil, Estado, Município ou Escola e clicar em pesquisar.

Os dados do Ideb 2019 demonstram posição confortável dos municípios em relação aos anos finais do Ensino Fundamental. Eles seguem, inclusive, trajetória semelhante à trilhada pelos dados evidenciados nas séries históricas das tabelas anteriores quanto aos anos finais do Ensino Fundamental, na qual é possível perceber certa dificuldade no atingimento das metas estabelecidas nacionalmente. Em relação ao Ensino Médio, no entanto, os dados levantados demonstram uma evolução gradual dos municípios no sentido de se aproximarem da média desejada para essa etapa de ensino, fase que tem se mostrado ponto crítico na evolução da educação nacional.

Tabela 11 - Série histórica do Ideb para o estado da Paraíba considerando os anos iniciais e finais do Ensino Fundamental e Médio

ANOS	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017
Anos iniciais do Ensino Fundamental							
IDEB	3,0	3,4	3,9	4,3	4,5	4,9	5,1
Anos finais do Ensino Fundamental							
IDEB	2,7	3,0	3,2	3,4	3,5	3,8	3,9
Ensino Médio							
IDEB	3,0	3,2	3,4	3,3	3,3	3,4	3,5

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Ideb da Paraíba em Inep (2020).

Os dados apresentados na Tabela 11 demonstram que o estado da Paraíba ultrapassou, em 2017, a meta estabelecida, que era de 4,7, em relação aos anos iniciais do Ensino Fundamental. Em 2019, a evolução continuou positiva, atingindo o estado a meta de 5,4 e ficando acima da meta prevista de 5,0. Nessa etapa de ensino, o estado também ultrapassou a média estabelecida para a região Nordeste, que era de 4,6, alcançando a 4ª posição no ranking nordeste, perdendo para os estados do Ceará (6,2), Piauí (5,3), Pernambuco e Alagoas (ambos com 5,2).

DISCUSSÃO SINTÉTICA DOS RESULTADOS

No Ensino Fundamental, o país quase alcançou a universalização do atendimento, chegando a uma taxa de 98% de matrículas, embora a conclusão desse nível de ensino na idade esperada esteja ainda distante da ideal. Quase 25% dos alunos, segundo o Anuário da Educação Básica de 2018 (ANUÁRIO, 2018), terminam a etapa com mais de 16 anos de idade. Porém menos da metade dos alunos atingiu níveis de proficiência considerados adequados ao fim do 3º ano do Ensino Fundamental em leitura e matemática. No Ensino Médio, o sistema de ensino ainda está longe de possibilitar o alcance da meta, a despeito de seguir "incluindo" mais jovens. Apesar de 91,5% dos jovens de 15 a 17 anos estarem na escola, apenas 68,7% estão no Ensino Médio. A desigualdade social é marcante. A diferença entre matrículas de brancos e pretos chega a quase 12 pontos percentuais.

Uma pesquisa com jovens entre 15 e 17 anos em capitais brasileiras de diferentes regiões revelou que outros fatores também contribuem para a evasão nessa etapa do ensino, como gravidez na adolescência, discriminação racial, homofobia e sexismo. O ambiente escolar é percebido pelos jovens como chato e entediante, mas um "mal necessário", considerando a possibilidade de o sistema supostamente propiciar um futuro melhor em termos de obtenção de maior renda para consumir. Assim, a escola "perde seu caráter humanizador. Torna-se mercadoria a ser consumida, que possibilitaria um consumo mais ampliado no futuro" (PICANÇO; MORAIS, 2016, p. 421).

O direito à educação de qualidade, no Brasil, ainda está longe de ser assegurado de forma equânime e se configura um desafio nacional. O sistema de ensino do país, como ocorre tanto em países pobres como ricos, tende a reproduzir diversas desigualdades sociais (BOURDIEU, 1998). Todavia, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação (Fundeb), criado em 2007,

mediante transferências intergovernamentais gerou efeito positivo na qualidade da educação, sobretudo nos municípios menos desenvolvidos, e se configura em política pública fundamental para o incremento do sistema escolar (BERNARDO *et. al.*, 2020).

Quando são analisados indicadores de aprendizagem, segundo o Anuário, o Brasil não consegue alfabetizar adequadamente a maioria de suas crianças. Apenas 14,1% daquelas pertencentes aos grupos de baixo nível socioeconômico possuem nível suficiente de alfabetização. Todavia, no que se refere às habilidades de leitura, esse percentual atinge 83,5% quando são analisadas crianças com alto nível socioeconômico (ANUÁRIO, 2018).

As limitações que orbitam em torno da efetividade do direito à educação dizem respeito, ainda, à natureza do direito em discussão, dado o alto grau de complexidade de sua efetivação, que inclui outras variáveis além da simples norma jurídica. A educação não pode ser analisada de forma dissociada de outras necessidades básicas dos indivíduos, como aquelas relacionadas ao mínimo existencial para sua sobrevivência, pois antes de possuir os meios necessários para buscar instruir-se as pessoas necessitam morar dignamente, alimentar-se bem, ter boa saúde e acesso à assistência social para chegar às escolas e permanecer nelas.

A efetivação do direito à educação depende, em um primeiro momento, de decisão política, a qual, verificando a existência de demanda social relacionada à educação, encontra os meios necessários à elaboração e implementação de política pública. A atividade política demanda dispêndio e alocação de recursos. A destinação e o uso desses recursos exigem dos gestores públicos a tomada de decisão intrincada, às vezes relegando a segundo plano outras demandas.

A satisfação de direitos dessa natureza muitas vezes não é avaliada como prioridade. O direito à educação é comumente tratado como mero dispêndio de recursos e não como investimento a

ser feito pelos gestores públicos em favor da sociedade e do desenvolvimento do país. Todavia, amiúde persistem políticas públicas pautadas pela repetição de fórmulas antigas, meras imitações de soluções adotadas em outros lugares de forma acrítica ou mesmo por autointeresse, beneficiando certas pessoas ou grupos sociais específicos, à revelia do interesse público geral (SECCHI, 2016).

O cenário atinente à elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas e à complexidade de efetivação do direito à educação demonstra que é preciso existir uma rede emaranhada de componentes políticos, econômicos, jurídicos e administrativos para que seja alcançada uma educação de qualidade. Conforme Pannunzio (2009), existe a necessidade de as políticas públicas educacionais, diante de tantas peculiaridades, serem elaboradas, executadas e monitoradas com o ativo e efetivo envolvimento daqueles que são diretamente por elas afetados e da sociedade civil em geral, fato que nunca se observou de forma significativa e eficiente no Brasil.

A teoria da reserva do possível tem sido apresentada por muitos estudiosos do tema como barreira à concretização de diversos direitos, e não é diferente no tocante ao direito à educação que, entretanto, se enquadra no âmbito dos direitos mínimos considerados essenciais para a sobrevivência digna do indivíduo, de oferta obrigatória, razão pela qual o gestor público não pode deixar de investir em área essencial em prol de outras áreas que não são prioritárias do ponto de vista da obtenção de justiça social, tampouco invocar a doutrina da reserva do possível para "[...] se esquivar do cumprimento de um direito fundamental, sob a alegação da inexistência ou indisponibilidade de recursos públicos [...] sem nenhuma base documental e comprobatória (VICENTE, 2016, p. 371).

Na prática, há todo um contexto político atuando em sentido contrário ao do atendimento de prestações positivas destinadas à proteção de direitos sociais como o direito ao acesso a uma

educação de qualidade, que abrange desde a má gestão e/ou o desvio de recursos públicos até a sedutora, embora problemática experiência da escolha democrática de gestores escolares, que transformou algumas escolas públicas em pequenos feudos políticos, em troca dos recursos a elas destinados, com indícios de corrupção e clientelismo por parte de alguns gestores.

Dessa forma, não é difícil concluir que a qualidade da educação no Brasil é um problema eminentemente político, uma vez que a legislação no que tange a esse direito é objetiva no sentido de que ele é indissociável da concepção de dignidade humana e dos direitos fundamentais presentes na Carta Magna, o que permite inferir que o Brasil vai ter dificuldades para alcançar os objetivos da Agenda 2030. Isso porque somente a compreensão da educação como investimento que promove o desenvolvimento de um país tanto em suas variáveis políticas, como sociais e econômicas é fator fundamental para a afirmação de qualquer nação desenvolvida.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos índices apresentados dá conta da situação da educação brasileira e das disparidades existentes entre os níveis educacionais nas diversas regiões e nos Estados do país. Os dados levantados em relação à Paraíba e aos municípios possibilitam que se tenha noção de como se encontra deficitária a educação local, com exceção do ensino médio.

A gama de dados trazida à baila evidencia as dificuldades enfrentadas pelo país, reproduzidas no estado da Paraíba e nos municípios objeto do presente estudo, no tocante à efetivação do direito à educação de qualidade. Nos anos finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, por exemplo, o Ideb apresentou pequena evolução temporal, mas ainda insuficiente para o atingimento dos níveis adequados, na grande maioria dos casos.

No entanto, a simples análise percentual desses dados não contempla uma visão completa do problema. Existem ainda muitos outros complicadores a serem considerados. Tomando por base as metas do Plano Nacional da Educação (PNE), a título exemplificativo, o atingimento da meta da pré-escola tornou-se mais próximo no país. Agora os maiores desafios concentram-se na oferta de creches, atividade estatal que demanda mais investimentos em estrutura física, contratação e formação de profissionais.

Nessa área, outro obstáculo de relevância diz respeito à necessidade de atuação conjunta entre os municípios brasileiros – a quem compete a Educação Infantil –, o governo federal e os governos estaduais, interação que nem sempre é viável, principalmente por divergências de cunho político, não obstante seja possível verificar alguns avanços pontuais.

REFERÊNCIAS

ANUÁRIO Brasileiro de Educação Básica de 2018. Edição Atualizada: Pnad Contínua. *Todos pela Educação*, 2018. Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/_uploads/ 20180824-Anuario_Educacao_2018_atualizado_WEB.pdf?utm_source=conteudoSite. Acesso em: 1 jul. 2019.

BERNARDO, Joyce Santana *et al*. Implicações dos repasses constitucionais na qualidade da educação municipal das regiões Norte e Nordeste do Brasil. *Educ. Pesqui.*, São Paulo, v. 46, e218302, 2020. DOI: https://doi.org/10.1590/S1678-4634202046218302.

BOURDIEU, Pierre. *Escritos de Educação*. Petrópolis: Vozes, 1998.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 ago. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas*: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1-50.

CAGGIANO, Monica Herman S. A educação: direito fundamental. *In*: RANIERI, Nina Beatriz Stocco (coord.). *Direito à Educação*: aspectos constitucionais. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009, p. 19-37.

FONTANIVE, Nilma *et al*. O que o PISA para Escolas revela sobre uma Rede de Ensino no Brasil? A experiência da Fundação Cesgranrio em 2019. *Ensaio: aval. pol. públ. educ.*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 110, p. 6-34, jan./mar. 2021. DOI: https://doi.org/10.1590/S0104-403620 20002900001.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. INEP. *Resumo Técnico*: resultados do índice de desenvolvimento da educação básica. Brasília, DF: Inep / MEC, 2017. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/ planilhas_para_download/2017/ResumoTecnico_Ideb_2005-2017. pdf. Acesso em: 19 maio 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. INEP. *Relatório Brasil no Pisa 2018*: versão preliminar. Brasília, DF: Inep / MEC, 2019. Disponível em: https://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/ documentos/2019/relatorio_PISA_2018_preliminar.pdf. Acesso em: 11 maio 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU. *Transformando Nosso Mundo*: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2015. Disponível em: https://brasil.un.org/ pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel. Acesso em: 12 ago. 2019.

PANNUNZIO, Eduardo. O Poder Judiciário e o direito à educação. *In*: RANIERI, Nina Beatriz Stocco (coord.). *Direito à Educação*: aspectos constitucionais. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009. p. 61-88.

PARAÍBA. Ideb 2017. *QEdu*, 2017. Disponível em: https://www.qedu.org.br/estado/115-paraiba/ideb?dependence=5&grade%20=1&edition=2017. Acesso em: 20 maio 2020.

PICANÇO, Felícia; MORAIS, Juliana. Estudos sobre estratificação educacional: síntese dos principais argumentos e desdobramentos. *Educ. Soc.*,

Campinas, v. 37, n. 135, p. 391-406, abr./jun. 2016. DOI: https://doi.org/10.1590/ES0101-73302016126201.

PISA expõe abismo entre rede pública e particular no Brasil. *IstoÉ*, 4 dez. 2019. Disponível em: https://istoe.com.br/pisa-expoe-abismo-entre-rede-publica-e-particular-no-brasil/. Acesso em: 28 jun. 2021.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco; ALVES, Angela Limongi Alvarenga (org.). *Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar*. São Paulo: Cátedra Unesco de Direto *[sic]* à Educação/Universidade de São Paulo (USP), 2018.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. *Políticas Públicas*. São Paulo: Publifolha, 2010.

SECCHI, Leonardo. *Análise de políticas públicas*: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

VICENTE, Tiago Soares. Direito à educação como mínimo existencial e os desafios de sua concretização diante da escassez de recursos públicos. *Revista de Direito Tributário e Financeiro*, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 366-381, jul./dez. 2016. Disponível em: https://indexlaw. org/index.php/direitotributario/article/view/1415/pdf. Acesso em: 6 jul. 2021.

O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE COTAS NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS DA PARAÍBA

Pedro Rafael Santos
Luciléia Aparecida Colombo

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é analisar, ainda que de maneira inicial, como ocorreu o processo de implementação da política de cotas sociais nas Universidades Federais da Paraíba, tendo como pano de fundo o federalismo brasileiro e as assimetrias federativas a ele inerentes. A escolha do tema derivou de uma constatação de pesquisas anteriores, que apontam a eficácia do federalismo como um mecanismo de acomodação das desigualdades, inclusive as de ordem regional, foco deste trabalho.

O federalismo é um sistema que permite e estimula a acomodação das desigualdades e a resolução dos conflitos. A autonomia das unidades federadas está amparada por certa igualdade de condições, mas há uma concordância na cessão de uma parte do poder e de suas liberdades para que propostas coletivas sejam

implementadas, desde que respeitadas as particularidades e individualidades para a consagração do chamado Pacto Federativo. As desigualdades federativas são intrínsecas a todos os países, e podem ter uma natureza linguística, cultural, religiosa ou social. Entretanto, o federalismo permite o amortecimento destes conflitos através de mecanismos de cooperação/colaboração; o caso brasileiro tem como característica federativa principal a grande assimetria entre os blocos Norte, Nordeste e Centro-Oeste de um lado e Sul e Sudeste, de outro.

A região Nordeste, historicamente, teve uma série de intervenções estatais, através de repasses financeiros e de uma ampla agenda de políticas públicas, expressas na Constituição de 1934, responsável por destinar 4% da receita tributária da União para o controle das secas. Através do artigo 177 desta Constituição, houve uma redefinição das áreas que compreendem o chamado Polígono das Secas, apontando quais as áreas com vulnerabilidade hídrica e oferecendo a possibilidade de o Estado atuar em territórios específicos da região. Esse tratamento diferenciado foi ampliado para as cartas constitucionais posteriores.

Se, por um lado, há a percepção de que a região Nordeste ocupa uma posição que despertou a atenção e atuação do governo federal, por outro lado, no que tange ao objeto de estudo deste trabalho, observamos que as ações afirmativas também aparecem como uma inovação no campo das políticas públicas educacionais e que auxiliam na diminuição da desigualdade de acesso ao Ensino Superior brasileiro. E sobre esta política nos desdobraremos com mais atenção, especificamente no que tange ao estado da Paraíba. Este trabalho se justifica porque, conforme aponta a tabela abaixo, entre os estados nordestinos, a Paraíba é a que concentra menor índice de Pretos, Pardos e Indígenas e analisar como o estado desenvolveu e implementou a política de cotas é a preocupação do presente estudo.

Figura 1 - Pretos, Pardos e Indígenas (PPI) e de Brancos por Unidade da Federação e Região

Unidade Federativa	Pretos, pardos e indígenas (%)	Brancos (%)	Região
Roraima	78,11	20,92	Norte
Amazonas	77,85	21,24	Norte
Pará	77,27	21,81	Norte
Maranhão	76,75	22,13	Nordeste
Bahia	76,66	22,19	Nordeste
Amapá	75,05	23,97	Norte
Acre	74,26	23,85	Norte
Tocantins	73,90	24,96	Norte
Piauí	73,50	24,35	Nordeste
Sergipe	70,54	28,21	Nordeste
Alagoas	67,22	31,61	Nordeste
Ceará	66,76	32,00	Nordeste
Rondônia	63,25	35,32	Norte
Pernambuco	62,40	36,67	Nordeste
Mato Grosso	61,37	37,47	Centro-Oeste
Paraíba	58,90	39,80	Nordeste
Rio Grande do Norte	57,80	41,15	Nordeste
Espírito Santo	57,23	42,15	Sudeste
Goiás	56,88	41,68	Centro-Oeste
Distrito Federal	56,19	42,19	Centro-Oeste
Minas Gerais	53,66	45,39	Sudeste
Rio de Janeiro	51,80	47,42	Sudeste
Mato Grosso do Sul	51,48	47,29	Centro-Oeste
São Paulo	34,73	63,91	Sudeste
Paraná	28,50	70,32	Sul
Rio Grande do Sul	16,45	83,22	Sul
Santa Catarina	15,61	83,97	Sul

Fonte: IBGE, 2010. Elaboração própria[10].

10 IBGE. Tabela 3426. Rio de Janeiro 2010. Disponível em https://sidra.ibge.gov.br/tabela/3426#resultado

Importante ressaltar que a expressão ação afirmativa (*affirmative action*) foi utilizada primeiramente nos Estados Unidos, em 1965, no governo de Lyndon Johnson, sucessor de John Kennedy. Naquele momento, havia a preocupação com o aumento de contratação de mão-de-obra prioritariamente de grupos minoritários. Segundo Tummala (1999), outros países como a África do Sul e a Índia, com um sistema rígido e limitado de mobilidade social, também adotam medidas semelhantes para a inserção de grupos sociais específicos, como os chamados *Other Backward Classes* (OBCs), parcela populacional indiana que possui desvantagens econômicas e que somam 52% da população (TUMMALA, 1999). Naquele país, há ações afirmativas que reservam vagas no parlamento a integrantes das chamadas castas baixas.

Visto isso, podemos afirmar que as ações afirmativas são políticas públicas organizadas que têm como objetivo principal a reparação de injustiças cometidas sobre uma parcela da população e fornecer subsídios para que indivíduos e grupos sociais em condições sociais desiguais tenham a oportunidade de acessoa bens e prerrogativas constitucionalmente previstas e inclusão social. Para Fonseca (2009), responsável pela implementação do sistema de cotas na Universidade Estadual Paulista (UNESP), as ações afirmativas são "ferramentas sociais necessárias ao combate da desigualdade, da marginalização, da discriminaçã7o social, étnica e racial - mas também à ampliação e ao aprofundamento da diversidade no país" (FONSECA, 2009, p. 12).

No Brasil, como política de Estado, as ações afirmativas iniciaram-se somente no governo Getúlio Vargas, com o advento da Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei nº 19.482/1930), especialmente com a reserva de dois terços dos postos de trabalho aos trabalhadores brasileiros. A intenção varguista era proteger o trabalhador nacional da concorrência estrangeira, maciça desde o Século XIX, conforme também apontaremos no histórico, no item que segue.

HISTÓRICO

Na área da educação, a primeira política de ação afirmativa nacional foi estabelecida pela Lei nº 5.465/1968 ("*Lei do Boi*"), que tinha como objetivo principal a destinação de 50% das vagas em escolas de ensino médio de tipo agrícola e em escolas superiores de Agricultura e Veterinária mantidas pela União, prioritariamente para os agricultores e filhos destes, proprietários ou não de terras, como uma espécie de valorização do campo e da formação de mão-de-obra especializada para atuar na agricultura.

Em 2002, através da Lei Federal nº 10.558, foi criado o Programa Diversidade na Universidade, com a finalidade de implementar estratégias para o acesso ao ensino superior prioritariamente para pessoas pertencentes a grupos socialmente desfavorecidos, especialmente os negros e os indígenas brasileiros. Já havia, desde o ano 2000, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), por ocasião da Lei Estadual nº 3.524/2000[11], reserva de vagas nas universidades para a população negra e parda, mas no Nordeste, é importante destacar que a instituição pioneira para a reserva de vagas foi a Universidade Estadual da Bahia (UNEB), por meio da Resolução nº 196/2002[12], de 18 de julho. Na norma, o Conselho Universitário – CONSU, estabeleceu a cota mínima de 40% para a população afro-descendente, oriunda de escolas públicas, para o preenchimento das vagas relativas aos cursos de graduação e pós-graduação, desde que oferecidos pela instituição, através do ingresso via vestibular ou de qualquer outro processo seletivo.

11 Disponível em http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/69d90307244602bb032567e800668618/92c5d19ef1cac546032569c40069afa7?OpenDocument

12 Disponível em https://portal.uneb.br/proaf/wp-content/uploads/sites/65/2019/03/Resolu%C3%A7%C3%A3o-n_-196_2002-_COTAS-UNEB.pdf

Nesse movimento e diante de indicadores preocupantes, outras instituições de ensino passaram a discutir modelos aplicáveis e impactos até que, em junho de 2003, em iniciativa inovadora, a Universidade de Brasília (UnB) aprovou a implantação de política de cotas que determinava que 20% do total de vagas seriam destinados ao ingresso de estudantes negros.

Na Paraíba, política pioneira dessa natureza, data de 2006, instituída pela Universidade Estadual da Paraíba, através da Resolução UEPB/CONSEPE/06/2006[13], promovendo a reserva de 50% do total de vagas de cada curso de graduação da UEPB, destinadas aos aprovados no vestibular da UEPB, que tenham realizado integralmente o Ensino Médio em escolas públicas do Estado da Paraíba, com implantação gradativa na ordem de 10% a cada ano. Contemporaneamente à da UEPB, surgiu o sistema de cotas da Universidade Federal do Maranhão (Resolução CONSEPE nº 499, de 31 de outubro de 2006).

No âmbito das instituições federais, só em 2010, quando a UFPB editou, por meio do Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão, a Resolução nº 09/2010, instituindo a chamada *Modalidade de Ingresso por Reserva de Vagas (MIRV)* no Processo Seletivo Seriado (PSS) da IES, que foi destinada aos alunos que cursaram todo o ensino médio e pelo menos (03) três séries do ensino fundamental em estabelecimentos públicos, observando a participação proporcional (seguindo os dados do IBGE) de pretos, pardos e indígenas da Paraíba e de pessoas com deficiência.

Em aliança a esse movimento político e social que se espalhava pelo Nordeste e pelo País, com papel fundamental na formulação, proposição e acompanhamento dessas políticas de ação afirmativa, estão núcleos institucionais, muitas vezes oriundos de movimentos sociais, de estudos afrobrasileiros e indígenas.

---

13 Disponível em http://proreitorias.uepb.edu.br/prograd/download/06-2006%20ESTABELECE%20POL%C3%8DTICA%20DE%20COTAS.pdf

Os chamados NEAB ou NEABI, são grandes responsáveis por esse trabalho. No Estado de Alagoas, por exemplo, onde surgiu o primeiro Núcleo do Nordeste, o NEABI/UFAL foi criado em 1980 após provocação pelo movimento social negro, para realização do Primeiro Encontro Nacional do Parque Histórico do Quilombo de Zumbi dos Palmares. A discussão da Serra da Barriga já estava em pauta no Projeto Rondon, em 1979.

Visando fomentar a permanência, do ponto de vista da assistência estudantil, as instituições passaram a ofertar, via programas de extensão, bolsas para os estudantes cotistas, através, por exemplo, do *AfroAtitude* (2005-2007), um *Programa Integrado de Ações Afirmativas para Negros,* com objetivo de preencher duas lacunas: a inexistência e/ou incipiência de apoio logístico e financeiro aos alunos negros cotistas e a produção de conhecimento no campo das relações entre aids, população negra e racismo.

O programa foi desenvolvido com universidades públicas federais e estaduais que haviam adotado em seus respectivos vestibulares o sistema de cotas para afrodescendentes, a exemplo da Universidade de Brasília (UNB), Universidade Federal da Bahia (UFBA), Universidade Federal do Paraná (UFPR), Universidade Federal de Alagoas (UFAL); Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES), Universidade do Estado da Bahia (UNEB), Universidade Estadual de Londrina (UEL), Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (UEMS), Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG).

Com a pulverização das políticas de ações afirmativas, sem critérios uniformes, inclusive entre as federais, se evidenciava a necessidade da criação de um sistema federal para permitir o ingresso universal ao ensino superior público, o que se deu com a aprovação da Lei 12.711, de 29 de agosto de 2012, a chamada Lei de Cotas, que "dispõe sobre o ingresso nas universidades federais

e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências”.

Todas aquelas instituições federais de ensino estavam obrigadas a realizar, em até 4 (quatro) anos após a promulgação da Lei, a reserva de ao menos 50% das vagas ofertadas em seus cursos a estudantes oriundos da rede pública de ensino, com critérios quanto à renda, raça e pessoas com deficiência (incluídos a partir de uma alteração legislativa de 2016 – Lei Federal nº 13.409/2016). A dinâmica funcional das cotas no Brasil é a seguinte:

Figura 1 – Fluxograma das cotas nas instituições de ensino superior do Brasil (Lei 12.711/2012)

Fonte: Ministério da Educação (MEC), 2021.

O CASO DA PARAÍBA

Para o caso da Paraíba, especificamente das Universidades Federais, a reserva de vagas se deu de forma progressiva, escalonada. Destaque para a UFPB, que deliberou por prover a reserva em percentual muito acima do mínimo previsto (quase três

vezes), especialmente no início do programa, quando a instituição compatibilizou a sistemática da Lei 12.711 à ação afirmativa já existente, a *Modalidade de Ingresso por Reserva de Vagas (MIRV).* A partir de 2014, a oferta passou a ser feita via programa federal de reserva de vagas. Neste ano também, a UFPB reservou vagas acima do percentual mínimo legal, que era de 25%.

Tabela 2 – Implementação percentual mínimo da reserva de vagas de cotas UFCG e UFPB

	2013*	2014	2015	2016**
UFPB	35%	35%	37,5%	50%
UFCG	12,5%	25%	37,5%	50%

Fonte: UFPB, UFCG 2021. Elaboração própria

*1º após a vigência da Lei Federal nº 12.711, de 29 de agosto de 2012

**De 2016 em diante, a reserva sempre se deu em observando o mínimo de 50%

Há, ainda a subdivisão, dentro desses 50% de reserva, fixados a partir de 2016, nos quais existe a possibilidade de a metade ser destinada para estudantes de escolas públicas com renda familiar bruta igual ou inferior a um salário mínimo e meio *per capita* e metade para estudantes oriundos de escolas públicas com renda familiar superior a um salário mínimo e meio. Nos dois casos descritos, a reserva de vagas pelas Instituições Federais de Ensino deverá observar o percentual mínimo correspondente ao da soma de pretos, pardos e indígenas (PPI) e pessoas com deficiência no estado, na mesma proporção do que indicarem os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Na Paraíba, por exemplo, de acordo com o Censo de 2010 do IBGE (2010), 58,90% da população é composta de pretos, pardos e indígenas. 39,8% é de brancos. Ainda de acordo com o IBGE (2010), 39,09% são pretos, pardos e indígenas com algum tipo de deficiência. Com isso, a Paraíba é o 2º Estado do Nordeste com

mais brancos e menos pretos, pardos e indígenas, perdendo posição somente para o estado do Rio Grande do Norte.

A implementação da política na UFCG foi feita gradativamente, no mínimo 25% da reserva de vagas prevista em Lei a cada ano, ou seja, até atingir os 50% previstos, 12,5% a mais por ano, iniciando-se por 2013. No quadro panorâmico de oferta e reserva de vagas, nos quatro primeiros anos, estes são os números da UFCG e UFPB:

Tabela 3 – quadro de oferta de vagas UFCG e UFPB (2013 – 2016) e reserva de vagas cotistas

	VAGA GERAL		VAGAS RESERVADAS COTAS	
	UFCG	**UFPB**	**UFCG**	**UFPB**
2013	4715	6876	632 (13,40%)	2427 (35,29%)
2014	4220	7555	1177 (27,89%)	2916 (38,59%)
2015	4715	8045	1812 (38,43%)	3117 (38,74%)
2016	4765	8438	2402 (50,40%)	4241 (52,71%)

Fonte: Coperve e SISU/UFPB, COMPROV/UFCG, 2021. Elaboração própria.

Na UFCG, apenas nos quatro primeiros anos da política, o número de vagas reservadas e ocupadas por cotistas. Eram pouco mais de 600 estudantes cotistas ingressando naquele ano, passando a mais de 2400 anuais já em 2016. Esse quadro de tendência na UFCG é mantido nos anos seguintes (2016-2020), onde a ocupação dos cotistas das vagas oscilou entre 48 e 50%:

Tabela 4 – Quadro de vagas ofertadas e ocupadas por cotistas e não-cotistas na UFCG (2016-2020)

Edição Sisu	Vagas ofertadas	Vagas ocupadas	Ocupadas por cotistas	Ocupadas por não-cotistas
2016	4725	4061 (85,94%)	2048 (50,43%)	2013 (49,56%)
2017	4675	4348 (93%)	2204 (50,68%)	2144 (49,31%)
2018	4675	4484 (95,91%)	2239 (49,93%)	2245 (50,06%)

2019	4695	4616 (98,31%)	2318 (50,21%)	2298 (49,78%)
2020.1	3160	3074 (97,27%)	1495 (48,63%)	1579 (51,36%)

Fonte: UFCG, 2021. Elaboração própria.

Na UFPB o crescimento também foi expressivo, crescendo expressivamente no período 2013-2016. Aqui, porém, as vagas ocupadas por cotistas quedaram sempre abaixo de 50%, chegando a percentil próximo a 42%, o que pode indicar que a reserva de vaga e o processo de ocupação desta deve igualmente ser objeto de monitoramento e eventual intervenção institucional.

Tabela 5 - Quadro de vagas ofertadas e ocupadas por cotistas e não-cotistas na UFPB (2016-2020)

Edição Sisu	Vagas ofertadas	Vagas ocupadas	Ocupadas por cotistas	Ocupadas por não-cotistas
2016	7700	6104 (79,27%)	3046 (49,9%)	3058 (50,09%)
2017	7790	6395 (82,09%)	3184 (49,78%)	3211 (50,21%)
2018	7835	6156 (78,57%)	2591 (42,08%)	3565 (57,91%)
2019	7842	6396 (81,56%)	2934 (45,87%)	3462 (54,12%)
2020	7872	5827 (74,02%)	2666 (45,75%)	3161 (54,24%)

Fonte: UFPB

Nota: Informações obtidas via Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (falabr.cgu.gov.br). Manifestação nº 23546.031250/2021-62

Observamos, também, que este período, houve um significativo aumento no número de matriculados pretos, pardos e indígenas (PPI) nas IFES do Estado, de acordo com dados do Censo da Educação Superior (INEP, 2013-2019), alcançando 61,18% do total de matriculados em 2019, conforme indica a Tabela 6, com base em dados do INEP:

Tabela 6 – Percentual de pretos, pardos e indígenas (PPI) matriculados nas IFES da Paraíba (2010-2019)

	% PPI
2011	48,11%
2012	49,30%
2013	50,22%
2014	51,38%
2015	51,28%
2016	54,52%
2017	57,32%
2018	60,19%
2019	61,18%

Fonte: INEP, 2010-2020.

Além do aumento de alunos procedentes de escolas públicas, indicando um impacto direto da política de cotas, representando 71,64% do total de matriculados em 2016, resultado acentuado especialmente se compararmos ao universo estudantil da Paraíba, que compreende, segundo o Catálogo de Escolas do INEP (2019), 649 escolas de Ensino Médio, com 478 públicas (73,65%), e 171 privadas (26,34%).

Tabela 7 – Procedência por escola de alunos matriculados nas IFES de Alagoas (2016-2019)

	Escolas públicas (%) no total	Escolas privadas (%) no total
2016	71,64	24,02
2017	60,27	36,45
2018	61,52	35,65
2019	64,44	33,96

Fonte: INEP, 2016-2020

Recortando o tipo de escola frequentada por jovens de 15 a 17 anos, temos que 154.098 ocupam escolas públicas (87,4%) e

22.229 (12,6%) frequentam escolas privadas (IBGE, 2010). Em termos de desempenho, é significativa a discrepância entre as categorias de ensino:

Tabela 8 – Desempenho de estudantes na ensino médio e metas por dependência administrativa- 2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017, 2019 e 2021 (INEP, 2019)*

ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL																
	IDEB OBSERVADO								METAS							
	05	07	09	11	13	15	17	19	07	09	11	13	15	17	19	21
TOTAL	3.5	3.8	4.0	4.1	4.2	4.5	4.7	4.9	3.5	3.7	3.39	4.4	4.7	5.0	5.2	5.5
DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA																
Estadual	3.3	3.6	3.8	3.9	4.0	4.2	4.5	4.7	3.3	3.5	3.8	4.2	4.5	4.8	5.1	5.3
Municipal	3.1	3.4	3.6	3.8	3.8	4.1	4.3	4.5	3.1	3.3	3.5	3.9	4.3	4.6	4.9	5.1
Privada	5.8	5.8	5.9	6.0	5.9	6.1	6.4	6.4	5.8	6.0	6.2	6.5	6.8	7.0	7.1	7.3
Pública	3.2	3.5	3.7	3.9	4.0	4.2	4.4	4.6	3.3	3.4	3.7	4.1	4.5	4.7	5.0	5.2

ENSINO MÉDIO																
	IDEB OBSERVADO								METAS							
	05	07	09	11	13	15	17	19	07	09	11	13	15	17	19	21
TOTAL	3.4	3.5	3.6	3.7	3.7	3.7	3.8	4.2	3.4	3.5	3.7	3.9	4.3	4.7	5.0	5.2
	DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA															
Estadual	3.0	3.2	3.4	3.4	3.4	3.5	3.5	3.9	3.1	3.2	3.3	3.6	3.9	4.4	4.6	4.9
Privada	5.6	5.6	5.6	5.7	5.4	5.3	5.8	6.0	5.6	5.7	5.8	6.0	6.3	6.7	6.8	7.0
Pública	3.1	3.2	3.4	3.4	3.4	3.5	3.5	3.9	3.1	3.2	3.4	3.6	4.0	4.4	4.7	4.9

Os resultados marcados em verde referem-se ao IDEB que atingiu a meta.

Fonte: INEP, 2021. Resultados e metas. Elaboração própria.
*Os resultados em cinza referem-se ao IDEB que atingiu a meta.

CONCLUSÃO

A soma desses fatores, especialmente o melhor desempenho, pode indicar que, mesmo em um número muito menor de escolas, num contingente muito inferior aos das escolas públicas, os alunos oriundos do ensino médio da rede privada poderiam, não fossem as cotas, ocupar um número desproporcional de vagas nas universidades públicas brasileiras, sobretudo nos cursos mais competitivos.

Em que pese isso, dentro da IES essa diferença praticamente se neutraliza. Na UFCG (2021), a média das médias finais em

disciplinas, entre 2016.1 e 2020.1, entre os alunos cotistas foi de 7,47 pontos. Entre os não-cotistas foi de 7,65. Uma diferença de apenas 2,39%. Já na média de semestres para conclusão do curso entre os egressos, no período entre 2016.1 e 2019.2, o desempenho dos cotistas foi melhor, indicando que concluem o curso em menos tempo. Os cotistas em 8.39 semestres e os não-cotistas em 9.99 semestres.

Na UFPB (2021), no período 2016-2020, os dados indicam que o Coeficiente de Rendimento (CR)[14] dos cotistas é superior ao dos estudantes ingressantes pela ampla concorrência. Na média, os cotistas possuem CR de 8.05 e os não-cotistas 8.00. Na média de períodos para conclusão do curso, os números são iguais: cotistas e não-cotistas concluem os cursos, em média, em 9.84 semestres.

Além disso, dentro do espaço universitário, os dados indicam uma taxa de permanência muito superior dos cotistas em relação aos não cotistas. Os percentuais são similares em ambas as instituições (UFPB e UFCG).

Tabela 9 – Evasão cotistas e não-cotistas, UFPB e UFCG (2016-2019)

	EVASÃO NÃO-COTISTAS		**EVASÃO COTISTAS**	
	UFCG	**UFPB**	**UFCG**	**UFPB**
2016	68,63	63,79	31,36	36,20
2017	60,18	56,16	39,81	43,83
2018	59,20	53,38	40,79	46,61
2019	55,43	55,95	44,56	44,04

Fonte: UFPB, UFCG, 2021.

14 *O CR (Coeficiente de Rendimento) é uma medida do rendimento escolar do aluno calculado. Consiste na média ponderada das notas obtidas nas diversas disciplinas cursadas, em que o peso é o número de carga horária da disciplina. 1º passo: Multiplique a carga horária das disciplinas pela nota obtida em cada uma; 2º passo: Some as horas da carga horária das disciplinas do semestre que está calculando. 3º passo: Divida o resultado do 1º Passo pelo resultado do 2º Passo.*

Por fim, oito anos após o início da política de cotas nas universidades e institutos, com a previsão, no art. 7º da Lei, que ao chegarmos aos dez anos, em 29 de agosto de 2022, de que seja promovida uma revisão do programa, com avaliação de resultados e impactos.

Nesta fase é indispensável analisar o planejamento adequado dos recursos, especialmente institucionais (humanos, financeiro, administrativo, etc.) visando à obtenção dos objetivos (metas) dentro do prazo estabelecido. A solução escolhida deverá se basear em informações (teoria) que relacionem a causa do problema aos efeitos desejados. Os resultados constituem os impactos da política em questão (RODRIGUES, 2010). Para Maliska (2009) a política de cotas se legitima se ela estiver alcançando a finalidade esperada, ou seja, reduzindo as desigualdades e proporcionando ao grupo beneficiado melhores condições de vida.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Educação. Sobre o sistema de cotas. 2021. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cotas/sobre-sistema.html> Acesso em 20/03/2021;

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 73/1999. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais e dá outras providências. Disponível em: < https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15013> Acesso em 21/03/2021;

CARVALHAES, Flávio; FERES JÚNIOR, João; DAFLON, Verônica. O impacto da Lei de Cotas nos estados: um estudo preliminar. Textos para discussão GEMAA (IESP-UERJ), n. 1, 2013, pp. 1-17;

FONSECA, Dagoberto José. Políticas Públicas e ações Afirmativas. São Paulo, Selo Negro, 2009;

GOMES, Nilma Lino. O movimento negro educador. Saberes construídos na luta por emancipação. Petrópolis, RJ: vozes, 2017;

IBGE. Tabela 3426. Rio de Janeiro 2010. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/3426#resultado> Acesso em 20/07/2021;

INEP. Censo da Educação Superior 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019. Brasília: INEP, 2020. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/censo- da-educacao-superior> Acesso em 25/07/2021;

INEP. IDEB 2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017, 2019 e Projeções para o Brasil. Brasília: INEP, 2021. Disponível em:

<http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultadoBrasil.seam?-cid=12747629> Acesso em 11/07/2021;

INSTITUTO FEDERAL DE ALAGOAS. Campi do Instituto Federal de Alagoas. 2021. Disponível em: <https://www2.ifal.edu.br/campus> Acesso em 22/07/2021;

MALISKA, M. A. Análise da constitucionalidade das cotas para negros em universidades públicas. In: DUARTE, E. C. P.; SILVA, P. V. B.; BERTÚLIO, D. L. L. Cotas raciais no ensino superior: entre o jurídico e o político. Curitiba: Juruá, 2009. p. 57-74;

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. Políticas Públicas. São Paulo: Publifolha, 2010;

SILVA, Jeferson da. Um movimento negro em Alagoas: a Associação Cultural Zumbi. In: Barros, Rachel R. de Almeida; CAVALCANTI, Bruno César; SUASSUNA, Clara (Orgs.). Kulé-Kulé II: visibilidades negras. Maceió: NEAB/EDUFAL, 2006, pp. 96-105;

TUMMALA, Krishna K. (1999). Policy of Preference: Lessons from India, The United States, and South Africa. In: Public Administration Review, v. 59;

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE. Concursos vestibulares. Comissão de Processos Vestibulares (COMPROV). Disponível em: < https://arquivo.comprov.ufcg.edu.br/index.php?option=-com_content&view=article&id=96&Itemid=10 > Acesso em 22/08/2021;

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA. Comissão Permanente do Concurso Vestibular (COPERVE). Processos Seletivos 2013. 2021. Disponível em: <http://www.copeve.ufal.br/index.php?opcao=todosConcursos> Acesso em 22/08/2021;

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA. Edital de Sistema de Seleção Unificada – SISU, 2014-2016. 2021. Disponível em: < http://www.prg.ufpb.br/antigo/view-edital-sisu?field_ano_value%5Bvalue%5D%5Byear%5D=> Acesso em 22/08/2021.

FEDERALISMO, RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E A IMPLEMENTAÇÃO LOCAL DE POLÍTICAS NACIONAIS

Maria Teresa Miceli Kerbauy
Francy Mary Alves Back

INTRODUÇÃO

Os estudos sobre federalismo brasileiro, em especial aqueles dedicados às relações intergovernamentais, têm contribuído para o entendimento da dinâmica do relacionamento entre os governos na produção conjunta de políticas públicas, mostrando os efeitos do arranjo institucional estabelecido pós-constituição de 1988 que atribui a responsabilidade da formulação de políticas para o governo central e a implementação para os governos subnacionais. Em que pese a relevância destas pesquisas, que demonstram o impacto das regras institucionais e da coordenação federativa na organização da oferta de políticas setoriais, diante da grande diversidade de perfis dos mais de cinco mil municípios brasileiros, estudos que contemplem a dimensão

local são cada vez mais necessários, evitando, assim, que generalizações causem imprecisões analíticas.

Neste contexto, os estudos sobre implementação são relevantes posto que explicitam a complexidade do processo de produção conjunta de políticas que, por sua vez, envolve diferentes níveis de decisão, diversos atores e instituições.

Este artigo tem o propósito de contribuir com este debate, à medida que destaca a conexão entre a discussão sobre relações intergovernamentais e governança local, oferecendo subsídios pertinentes para a compreensão da implementação local de políticas nacionais. Além da introdução, este artigo está organizado em quatro seções: na segunda seção, discutiremos sobre as peculiaridades do federalismo brasileiro, bem como seus efeitos no relacionamento entre os entes federativos. Na terceira seção, é apresentada uma discussão sobre a autonomia efetiva dos municípios dentro do processo de produção de conjunta de políticas. No quarto item são apresentados os avanços do campo de estudos sobre implementação e, por fim, no quinto e último item é ressaltado o contexto local e sua importância para os avanços dos estudos sobre federalismo e implementação de políticas.

FEDERALISMO, RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E COORDENAÇÃO FEDERATIVA

A análise sobre federalismo, no Brasil, implica na compreensão das competências e das funções dos entes federativos na prestação dos serviços públicos, tendo especial importância para o debate sobre políticas públicas no país. Esta análise possui em sua base o reconhecimento dos três entes federativos (federal, estadual e municipal).

Federalismo é uma forma de Estado com particularidades quanto ao critério de distribuição de poder:

> [...] sistema baseado na distribuição – constitucionalmente definida e assegurada – de poder e autoridade entre instâncias de governo, de tal forma que os governos nacionais e subnacionais são independentes em sua própria esfera de ação. O federalismo se caracteriza pela não centralização, isto é, pela difusão de poderes de governo entre muitos centros, nos quais a autoridade não resulta da delegação de um poder central, mas é conferida por sufrágio popular[15].

Esse sistema prevê a distribuição de autoridade, possibilitando autonomia dos entes federados para que façam escolhas políticas em seus territórios, criando múltiplos centros de poder. Diante desta autonomia, a assunção de responsabilidades depende da adesão dos entes subnacionais, sendo necessária, portanto, a criação de mecanismos de incentivos, de espaços de negociação e de relacionamento entre os entes federados, criando diversos arranjos federativos.

A questão da autonomia e da coordenação de políticas sociais no Brasil é marcada pelo histórico de constituição do federalismo em nosso país. Diferentemente do federalismo norte-americano, que se origina da união de Estados independentes, o federalismo brasileiro surge da descentralização de um Estado unitário. O Brasil passou de império unitário e centralizado para primeira república federativa e descentralizada, mas com a distribuição de poder regional ainda bastante desigual, em que basicamente Minas Gerais e São Paulo definiam os rumos do país. Os Estados gozavam de bastante autonomia, e só passaram a ter maior interação para produção de bens coletivos a partir da década de 1930[16].

---

15 ALMEIDA, 1995, p. 89.

16 LICIO; MESQUITA; CURRALERO, 2011.

Com o processo de redemocratização, construiu-se um modelo de federalismo com forte descentralização na direção dos municípios. Este movimento veio acompanhado da responsabilização pela implementação de políticas sociais, muito embora não sejam consensuais os limites e a efetividade de transferência de autoridade decisória conferidos aos governos subnacionais.

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) definiu competências comuns aos três níveis de governo, o que proporcionou alto grau de interdependência na gestão das políticas sociais e que demandam fortes mecanismos de coordenação intergovernamental, que potencializam essa ação conjunta. O federalismo brasileiro prevê competências concorrentes para a maior parte das políticas sociais brasileiras, de forma que qualquer ente federativo está constitucionalmente autorizado a implementar ações. Entretanto, nenhum deles está constitucionalmente obrigado a fazê-lo, uma vez que a CF/1988 descentralizou as receitas, mas não descentralizou as responsabilidades[17]. Desta feita, a criação de incentivos aos estados e municípios para assunção de responsabilidades está relacionada aos instrumentos e às estratégias de coordenação propostos pelas políticas nacionais. A concentração de autoridade no governo federal caracteriza as relações federativas na gestão das políticas, pois à União cabe o papel de principal financiadora, bem como de normatizadora e de coordenadora das relações intergovernamentais.

A CF/1988 não alterou a estrutura institucional de gestão das políticas sociais herdada do regime militar. No início dos anos 1990, a distribuição federativa dos encargos na área social derivou menos de obrigações constitucionais do que da forma como estes serviços estiveram historicamente organizados em cada política específica. Em outras palavras, a capacidade de coordenação das

17 ARRETCHE, 2004.

políticas setoriais dependeu, em grande parte, dos arranjos institucionais herdados[18].

A autonomia municipal passou por diversas fases após a CF/1988. Até a metade da década de 1990, ela foi possibilitada pelo aumento das receitas, especialmente as oriundas das transferências intergovernamentais, o que contribuiu para fortalecer a autonomia política frente aos Estados e à União. Contudo, ao longo dos dois mandatos do Fernando Henrique Cardoso (FHC), a União passou a recuperar a arrecadação das receitas públicas por meio da elevação de tributos não partilháveis com os demais entes da Federação. Desta forma, a ampliação das receitas municipais passou a depender da arrecadação própria, limitada pela crise econômica, ao mesmo tempo em que, com a descentralização das políticas sociais, os compromissos municipais cresceram. Durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva, houve a continuação do fortalecimento institucional da União, responsável pela formulação das diversas políticas sociais, atendendo parcialmente ao interesse dos municípios uma vez que elevou o valor das transferências intergovernamentais. Neste momento, a "coordenação federativa" passa a ser um elemento significativo no maior controle da União sobre o desenho institucional das políticas sociais, apesar da autonomia política de estados e municípios, que não são obrigados a aderir às políticas formuladas pela União, muito embora o fizessem para receber fundos vinculados àquelas políticas.

> [...] a coordenação em redes federativas verticais parece ser mais simples, uma vez que o governo federal pode oferecer benefícios pecuniários aos municípios que aceitem fazer parte de um arranjo federativo para implementar uma política[19].

18 ARRETCHE, 2004.

19 SANTOS, 2012, p. 23.

Com o processo de perda e de retomada de receitas pela União, no início do processo de descentralização até meados da década de 1990, a União assume uma postura defensiva, desincumbindo-se do seu papel coordenador, de modo que cada nível de governo buscou atuar de maneira independente devido à ausência de incentivos, na tentativa de transferir suas atribuições para as outras esferas de governo. A partir do Plano Real, em 1994, o federalismo brasileiro promoveu transformações impulsionadas por mudanças nas áreas fiscal e financeira, em um esforço de minimizar os efeitos da descentralização desordenada[20]. A vinculação de gastos das três esferas federativas nas políticas de Educação e Saúde[21] – que passaram por um processo de descentralização ordenada a partir da segunda metade da década de 1990 – ampliou as oportunidades de negociação intergovernamental, atendendo às demandas por maior uniformidade e regularidade das ofertas dessas políticas no país.

O arranjo federativo que se estabeleceu a partir da municipalização das políticas sociais (especialmente saúde e assistência social) é baseado nesta relação mais direta do governo federal com os municípios. Como uma combinação de *centralização política e financeira* e *descentralização setorial*, o novo arranjo contribuiu para o enfraquecimento do governo estadual, que assumiu apenas funções residuais ou de complementaridade técnica e financeira, reduzindo sua capacidade de formulação de políticas supramunicipais[22].

A partir da metade da década de 1990, houve o fortalecimento do governo federal por meio de medidas tributárias

20 ABRUCIO, 2005.

21 Vinculação constitucional obriga a União a aplicar 15% de sua receita corrente líquida em ações e serviços públicos de saúde (artigo 198, parágrafo 2º, I), e estados e municípios a aplicar 25% de sua receita de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino (artigo 212).

22 ANDRADE; CASTANHEIRA, 2011.

centralizadoras, que resultaram no crescimento de recursos à sua disposição. Emendas constitucionais introduziram a desvinculação de gastos da União e o aumento das contribuições sociais[23]. Com isto, a União conseguiu, para si, recursos de áreas sociais cujo repasse para os outros entes não tem regras de partilha preestabelecidas. Além de retomar receitas perdidas com a descentralização promovida pela CF/1988, a União retomou, ainda, seu papel de coordenação, favorecendo a cooperação entre estados e municípios[24].

Desde então, muito embora o governo federal tenha êxito em suas proposições e desenhos, de forma a promover a adesão dos municípios às políticas formuladas no âmbito central, e ainda que disponha de instrumentos de coordenação, este processo pode apresentar falhas[25].

Com a retomada da coordenação federativa por parte do governo federal na década de 1990, houve a necessidade de construir outras categorias analíticas (como autonomia e coordenação) que complementassem e aprofundassem as contribuições do binômio "centralização *vs.* descentralização". No entanto, ainda que importantes e largamente acionadas por serem sensíveis à compreensão da participação dos entes federados na oferta de políticas, não são suficientes para captar o padrão de relacionamento dos entes federativos em contextos de federalismo cooperativo – que supõe, por sua vez, ações de coordenação intergovernamental diante da autonomia e da interdependência dos entes subnacionais.

Há diferenças importantes entre os conceitos de *federalismo* e de *relações intergovernamentais*: *federalismo* é o arranjo no

---

23 LICIO; MESQUITA; CURRALERO, 2011.

24 ARRETCHE, 2004.

25 Ver a discussão de falhas de coordenação em Torres, H.G; Camelo, R.; Castro, M.H.G. (2019).

qual as unidades de governo se unem, mantendo regras próprias e compartilhadas; já as *relações intergovernamentais* remetem aos processos, ou seja, aos meios de operacionalizar a oferta de políticas públicas, os quais envolvem contínuas relações entre os diversos níveis de governo. Neste sentido, as relações intergovernamentais abrangem um conjunto de ações e de percepções dos agentes públicos, enquanto o legalismo que domina a prática e o discurso do federalismo limita a análise da dinâmica relacional[26].

Esta percepção lança luz sobre a importância da negociação para a manutenção dos princípios federativos, de modo a diminuir os riscos de que um nível de governo se sobreponha a outro. Neste sentido, a discussão sobre a coordenação intergovernamental vem se destacando para a compreensão da dinâmica das relações intergovernamentais, visto que compreende formas de integração e de compartilhamento de decisões conjuntas presentes nas federações.

AUTONOMIA MUNICIPAL: A IMPORTÂNCIA DO CONTEXTO LOCAL NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A CF/1988 redefiniu o papel institucional dos diversos níveis de poder, sendo que, neste processo, as unidades subnacionais foram favorecidas. Essa redefinição notabiliza-se pela ampliação do escopo de atuação dos estados e municípios – estes últimos conquistaram a maior autonomia política da história republicana[27].

No novo arranjo institucional, o município, que "[...] apesar de ser mencionado como instituição política autônoma em quase todas as constituições, com exceção de 1937, somente em 1988 ganhou autonomia plena"[28], passa a ter lugar de destaque,

26 LICIO; MESQUITA; CURRALERO, 2011.

27 TOMIO, 2002.

28 TOMIO, 2002, p. 62.

pois é rumo a essa esfera que, tendencialmente, se desloca a responsabilidade da gestão das políticas sociais.

A autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais permite que estes adotem uma agenda própria, independente da agenda do Executivo Federal. As relações verticais na federação brasileira – do governo federal com estados e municípios e dos governos estaduais com seus respectivos municípios – são caracterizadas pela independência, uma vez que estados e municípios são entes federativos autônomos. Em tese, as garantias constitucionais do Estado federativo permitem que os governos locais estabeleçam sua própria agenda na área social[29].

Há, no debate acadêmico, diferentes pontos de vista quanto à efetiva autonomia do ente municipal no processo de implementação de políticas sociais pós-descentralização. Dentre os quais:

a) A centralidade decisória do período da Ditadura Militar deixou marcas no federalismo brasileiro, visto que a destituição de prefeitos e de governadores e a centralização tributária resultaram na falta de autonomia dos entes subnacionais. Assim, mesmo com a descentralização das políticas sociais, não há, como consequência, o esvaziamento das atribuições do governo central. Ao contrário, é devido ao fortalecimento da sua capacidade institucional e administrativa e sob sua coordenação que acontece a descentralização. A partir desta proposta, o governo federal é visto como o mais importante ator do processo de implementação das políticas sociais brasileiras[30].
b) A centralidade do governo federal é questionada, reafirmando-se a importância de se observar os entes subnacionais, visto que saíram fortalecidos no contexto federativo pós-1988. Como estados e, principalmente,

29 ARRETCHE, 2004, p. 20.

30 ARRETCHE, 2000.

municípios são chamados a assumir responsabilidades na gestão de políticas nacionais, estes podem optar por se responsabilizar pelo desenvolvimento próprio ou pela adesão aos programas nacionais. Diante da indefinição de responsabilidades, para a realização da coordenação, o governo federal criou forte regulamentação das políticas, a partir da criação de sistemas nacionais. Nesta perspectiva, os estudos afirmam que a consequência inesperada destes sistemas foi o aumento da capacidade institucional dos entes subnacionais[31].

c) O relacionamento dos entes federativos é marcado por mais horizontalidade e autonomia (inclusive no processo de coordenação), visto que as unidades territoriais componentes da Federação, demandando seus próprios interesses, podem optar por vínculos intergovernamentais ou buscar maior autonomia. Portanto, a cooperação não é um dado, mas uma contínua negociação e barganha para gerar consensos que alinhem objetivos nacionais compartilhados com a autonomia subnacional. O federalismo cooperativo cria mecanismos de apoio nacional aos governos subnacionais sem transformá-los em meros braços operacionais do poder federal. A cooperação envolve arranjos institucionais e regras decisórias que incorporam interesses baseados territorialmente, que variam de acordo com o grau em que fornecem poderes de veto às unidades subnacionais. Isto porque o que está em jogo são temas tais como a alocação de responsabilidades em políticas públicas entre distintos entes governamentais em relação a sua produção, implementação e financiamento compartilhado[32].

31 FRANZESE; ABRUCIO, 2007.

32 GRIN; ABRUCIO, 2018.

> O federalismo cooperativo é uma construção política para tratar das relações entre todos os níveis de governo em torno de agendas comuns. Trata-se de coordenar unidades territoriais componentes da Federação que, por terem seus próprios interesses, podem optar por vínculos intergovernamentais ou então buscar maior autonomia. Portanto, a cooperação não é um dado, mas uma contínua negociação e barganha para gerar consensos que alinhem objetivos nacionais compartilhados com a autonomia subnacional[33].

Mesmo com a ampliação das capacidades do governo federal em definir macroparâmetros para as políticas sociais implementadas pelos municípios, é fundamental compreender outros aspectos que impactam o processo de implementação, como o relacionamento entre os entes federativos. Para tanto, é importante estabelecer a distinção entre descentralização de competências e autonomia decisória sobre políticas públicas[34].

A federação brasileira é bastante centralizada, uma vez que a União é dotada de diferentes mecanismos institucionais que permitem afirmar sua autoridade em relação aos estados e municípios[35]. Contudo, a distinção entre poder decisório e poder de execução contribui com o debate acadêmico sobre as relações intergovernamentais, na medida em que marca a existência de relativa autonomia municipal e a existência de processos decisórios ao longo do processo de implementação local, assumindo a implementação como processo repleto de decisões e de potenciais transformações. Os instrumentos de políticas, tecnologias e escolhas de estratégias de implementação não são neutros, mas plenos

33 GRIN; ABRUCIO, 2018, p. 89.

34 BICHIR, 2018.

35 ARRETCHE, 2012.

de disputas e de distintas concepções políticas. Assim se faz importante a investigação sistemática dos espaços de autonomia decisória dos governos subnacionais – em especial dos municípios – em políticas sociais específicas, mesmo no caso de políticas cada vez mais reguladas no âmbito federal, a fim de compreender dinâmicas locais de governança, definição de agendas próprias e modos de operação da política[36].

Apesar de o âmbito local ser cada vez mais importante para pensar dinâmicas de governança de políticas sociais, e de os municípios possuírem autonomia política e administrativa como entes federados ao lado dos estados e da União, isso não significa que gozem de plena autonomia decisória em matéria de políticas sociais. Ao contrário: cada vez mais a produção de políticas nacionais depende, em larga escala, da capacidade de coordenação da União e de seus instrumentos institucionais para incentivar os níveis subnacionais a seguirem os objetivos gerais das políticas. Contudo, a implementação de agendas nacionais, que tendem a variar de modo significativo[37], também depende das capacidades institucionais locais.

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA BREVE INCURSÃO PELOS MODELOS DE ANÁLISE

Os estudos sobre implementação de políticas públicas podem ser situados como uma vertente que busca olhar para o momento específico da concretização dessas políticas. Surgiram a partir do desenvolvimento dos trabalhos de avaliação, em que os analistas sistematicamente observaram diferenças significativas entre os objetivos definidos no processo de formulação e os resultados alcançados. O cerne destas análises reside em

36 BICHIR, 2018.

37 BICHIR, 2018.

compreender as diferenças entre os objetivos planejados e os resultados alcançados[38].

Estudos iniciais focaram nas falhas, pois a implementação era vista tão somente como a execução do que foi planejado durante o processo de formulação, uma etapa operacional, como um desdobramento da etapa anterior. Autores vinculados a esta perspectiva concluem que as políticas falham de forma persistente dado que a implementação não segue a formulação, seja porque objetivos são muito abrangentes e ambíguos, seja porque há muitos atores e valores distintos envolvidos na implementação. A saída, portanto, seria aumentar a definição e a clareza de objetivos, bem como aumentar o controle de quem os executa[39].

Com o amadurecimento das análises e das pesquisas, foi desenvolvida uma proposta analítica que compreende o ciclo de políticas como um processo, incorporando o monitoramento e a avaliação como correções de rota. Nessa perspectiva, os problemas de implementação teriam origens variadas, relacionando-se à capacidade institucional, a questões de natureza política ou à resistência de grupos ou de setores negativamente afetados pela política, alguns internos à máquina administrativa estatal.

Apesar de demonstrar avanços, incorporando as dimensões do monitoramento e avaliação, essa proposta analítica, também, compreende que a formulação tem maior importância que as outras fases do ciclo, assumindo que o diagnóstico que apoia a formulação é por essência correto, e que o formulador dispõe de todas as informações necessárias ao desenho das propostas, ainda que detenha um modelo causal válido (hipóteses e pressupostos sobre determinados fenômenos sociais) em que a política está assentada. Contudo, estudos de situações concretas oferecem um padrão distinto ao proposto pelos modelos tradicionais e, ao

38 LOTTA, 2019.

39 LOTTA, 2019.

contrário de controle, de autoridade e de legitimidade, encontram-se, em verdade, ambiguidades de objetivo, problemas de coordenação intergovernamental, informações escassas e recursos limitados[40].

Ambas as perspectivas encaram o Ciclo de Políticas como um processo simples e linear, consagrando uma visão *top-down* da formulação e desenho dos programas, em que os problemas de implementação são vistos como desvios de rota. Ao olhar o processo de implementação de cima para baixo, ou seja, tendo como referência os objetivos previamente propostos, buscava-se encontrar qual camada burocrática teria pervertido os objetivos[41].

Visando contrapor a visão *top-down* do processo de implementação, a proposta analítica *bottom-up* critica a visão idealizada da etapa de formulação de políticas. Nessa perspectiva, a implementação é um processo autônomo em que há tomadas de decisão que são cruciais e, por vezes, podem modificar de maneira significativa a política pública formulada. Este processo é marcado por conflito entre órgãos jurisdicionais, brechas e ambiguidades legais, omissões de normas operacionais etc., que permitem os executores tomarem decisões relevantes para o sucesso da política[42]. É um processo dinâmico, interativo e de retroalimentação contínua entre o que é decidido e o que é implementado[43]. Desta forma, a análise de políticas públicas deve observar a implementação de baixo para cima, ocupando-se em descrever e em analisar processos complexos, desempenho e resultado[44].

Há um destaque aos burocratas e suas decisões discricionárias, visto que afetam o resultado final de uma política. É

40 SILVA; MELO, 2000.

41 LOTTA, 2019.

42 SILVA; MELO, 2000.

43 BRITES; CLEMENTE, 2019.

44 LOTTA, 2019.

necessário que se avalie os implementadores da linha de frente, demonstrando que o êxito ou não dos programas depende muito das habilidades dos atores envolvidos na implementação[45]. Nesta perspectiva, a agenda de pesquisas sobre implementação foca exclusivamente do entendimento do processo em si mesmo[46].

Assim, há muitos fatores que levam a modificação da política durante o processo de implementação, entre eles: a capacidade institucional que os agentes implementadores dispõem; os jogos políticos de interesses e barganhas que supostamente moldam a racionalidade técnica dos planos e dos programas; o incentivo ou a resistência de grupos ou de setores que possuem interesses e que serão diretamente afetados com a política pública, bem como a ambiguidade de objetivos entre os diferentes atores, os problemas de coordenação intergovernamental e os recursos limitados para execução da política[47].

Considerando tantos fatores influenciadores, a implementação não pode ser dissociada do processo de planejamento da política pública, tornando ambas as abordagens de implementação (*top-down* e *bottom-up*) não excludentes, mas complementares para um processo de implementação bem-sucedido.

Objetivando superar a polarização e a contraposição das perspectivas *top-down* e *bottom-up* de análise de implementação, há a construção de modelos que buscam a síntese das duas abordagens[48], visando dar conta da complexidade das políticas e dos programas públicos que possuem natureza e interfaces diversas,

45 BRITES; CLEMENTE, 2019.

46 GOMES, 2019.

47 SILVA; MELO, 2000.

48 Segundo Lotta (2019) os trabalhos de Saetren (2014); de Hill; Hupe (2003); e de Howlett (1991), podem ser enquadrados nestes novos modelos analíticos mais complexos ou de quarta geração.

com múltiplos determinantes considerados para que uma política pública seja efetiva[49].

> Temas relacionados a novos modelos da ação estatal que se complexificaram pós-processos de reformas do Estado. A ideia de governança, de instrumentos de ação pública, a relação entre atores estatais e não estatais, os novos arranjos institucionais, os processos multinível, sistemas de coordenação, capacidades estatais na implementação entre outros são algumas das temáticas que ganham espaço nessa nova agenda[50].

Tais discussões aprofundam o debate ao destacar o papel das ideias e das crenças dos atores dentro do próprio processo de implementação. Considera-se que é fundamental para o êxito de implementação de uma política a capacidade de identificar a rede de atores conectados por determinados sistemas de crenças que formam coalizões de defesas dentro dos subsistemas de uma dada política pública. Isto importa na medida em que não se descartam, nesse modelo, as influências externas ao próprio subsistema, como atores e conjunturas advindas da economia, do poder judiciário e das relações internacionais[51].

CONTEXTO LOCAL E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS

É cada vez mais consensual que a implementação de políticas não se resume à execução local do que foi proposto durante a etapa de formulação – realizada no plano nacional –, mas é um processo autônomo em que decisões locais cruciais são tomadas.

---

49 LOTTA, 2019.

50 LOTTA, 2019, p. 17.

51 BRITES; CLEMENTE, 2019.

Desta forma, as relações intergovernamentais impactam essa etapa, visto que a implementação conjuga a autonomia e a dinâmica interna dos entes subnacionais e a coordenação federativa exercida pelo governo central. É, assim, marcada por conflito entre órgãos jurisdicionais, por brechas e ambiguidades legais, por omissões de normas operacionais etc., que permitem aos executores tomarem decisões relevantes para o sucesso da política[52].

A importância de se discutir e de se compreender a governança local surge diante de grandes mudanças nas relações sociais e nos modos de produção e de proteção social do Estado, que colocam em destaque o plano municipal. Nesse contexto de reformas de políticas sociais, tornou-se necessário compreender os processos de transformações em uma dupla-chave: 1) do ponto de vista vertical, a reorganização territorial dos poderes regulatórios, em distintas combinações de centralização e descentralização do poder decisório entre governos nacionais e subnacionais; 2) do ponto de vista horizontal, em que se trata de analisar a multiplicação de atores nas políticas sociais. É exatamente essa dupla lente que organiza o conceito de governança multinível. Para além de perspectivas simplistas e unidirecionais, é necessário estar atento para a multiplicidade de caminhos de reformas nas políticas, considerando efeitos de trajetórias institucionais e o balanço relativo de poder entre os atores relevantes. Estas transformações nas políticas levaram a um interesse crescente por processos de descentralização e pelo papel do nível local nos sistemas de proteção social, com ênfase nos arranjos e nos processos de governança das políticas sociais. Os municípios aparecem como local privilegiado para análise – uma arena por onde cruzam, horizontalmente, diversos atores estatais e não estatais, além de também

52 SILVA; MELO, 2000.

ser recortada pela dimensão vertical de governança, referente aos dilemas de coordenação entre os diferentes níveis de governo[53].

No âmbito local, desenvolvem-se disputas específicas em torno da regulação de políticas e dos espaços a serem ocupados por atores públicos e privados na sua produção. Essas disputas não podem ser vistas como reflexos de processos nacionais de regulação de políticas, devendo ser analisados, em cada contexto particular, os modos de combinação entre a regulação no nível central e a autonomia decisória disponível no âmbito local[54]. É a partir deste nível, que podem ser analisadas as disputas que atravessam horizontalmente diferentes setores e burocracias, além de atores estatais e não estatais, bem como a dimensão vertical de governança, referente aos dilemas de coordenação entre diferentes níveis de governo[55].

A partir destes achados, é possível balizar e até mesmo ampliar estudos sobre implementação, agregando a análise de outros importantes aspectos como, por exemplo, os impactos da regionalização, a dinâmica do relacionamento formal ou informal entre os municípios (maiores e menores) que compõem a mesma região geográfica e a administrativa para o ordenamento do provimento da oferta de serviços mais complexos, visando ao atendimento das demandas de municípios com capacidades reduzidas e organizando, assim, uma rede que está para além do âmbito local. Essa articulação não envolveria apenas os aspectos administrativos e agregaria atores e interesses para além do central e do local, podendo ou não se constituir como mais uma camada nesta dinâmica multinível.

---

53 BICHIR, 2018, p. 50.

54 Bichir (2018) apoia-se nas proposições de Kazepov e Barberis (2013); Sellers e Lindstrom (2007).

55 BICHIR, 2018.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 41-67, 2005.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e Políticas Sociais. *In*: _______. *Descentralização e Políticas Sociais*. São Paulo: Fundap, 1995, p. 88-108.

ANDRADE, M. C.; CASTANHEIRA, E. R. L. Cooperação e apoio técnico entre estado e municípios: a experiência do programa articuladores da atenção básica em São Paulo. *Saúde e Sociedade*, v. 20, p. 980-990, 2011.

ARRETCHE, M. T. S. *Estado federativo e políticas sociais*: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

_______. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

_______. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.

BICHIR, R. Governança Multinível. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília, n. 19, p. 49-56, IPEA, 2018. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/181206_bapi_19_cap_07.pdf>. Acesso em: 07 set. 2019.

BRITES, C. M.; CLEMENTE, A. J. Implementação de Políticas Públicas: Breve revisão da literatura. *Nau Social*, v.10, n. 18, 2019. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/31461/18766>. Acesso em: 13 mar. 2020.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. Tópicos de economia paulista para gestores públicos, v. 1, p. 13-31, 2007.

GOMES, S. Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa coletiva integrando implementação de políticas, formulação e resultados. I*n*: LOTTA, G. (Org.) *Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil*. Brasília: Enap, 2019. p. 11-38.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. *Rev. Serv. Público*, Brasília, n. 69, 2018.

HILL, M. J.; VARONE, F. The public policy process. 7th ed. London: Routledge, 2016.

SAETREN, H. Implementing the third generation research paradigm in policy implementation research: an empirical assessment. *Public Policy and Administration*, v. 29, n. 2, p. 84-105, 2014.

LICIO, E. C.; MESQUITA, C. S.; CURRALERO, C. R. B. Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 51, n. 5, p. 458-470, 2011.

LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. *In*: LOTTA, G. (Org.) *Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil*. Brasília: Enap, 2019. p. 11-38.

SANTOS, A. M. S. P. Descentralização e autonomia municipal: uma análise das transformações institucionais no federalismo brasileiro. *Revista GEO UERJ*, v. 2, n. 23, p. 825-852, 2012.

SAETREN, H. Implementing the third generation research paradigm in policy implementation research: an empirical assessment. *Public Policy and Administration*, v. 29, n. 2, p. 84-105, 2014.

SILVA, P. L. B; MELO, M. A. B. O Processo de implementação de políticas públicas no Brasil: Características e determinantes da avaliação de programas e projetos Núcleo de Estudos de Políticas Públicas: Unicamp, 2000. *(Caderno, 48)*. Disponível em: <http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf>. Acesso em: 13 mar.2020.

TORRES, H. G; CAMELO, R.; CASTRO, M. H. G. Dificuldades de Coordenação e Políticas Educacionais no Brasil: O Caso do Ensino Fundamental. *Revista Dados*. v. 61, n. 4. Rio de Janeiro, 2019.

TOMIO, F. R. de. L. A criação de municípios após a Constituição de 1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 48, v. 17, fev. 2002.

RELAÇÕES FEDERATIVAS, DESIGUALDADES E VACINAÇÃO DE COVID-19: ANÁLISE EXPLORATÓRIA DA DESCOORDENAÇÃO DAS POLÍTICAS DE SAÚDE EM TERRITÓRIOS MUNICIPAIS.

Cristiane Kerches da Silva Leite
Rodrigo Meirelles

INTRODUÇÃO

A história das relações federativas no Brasil, no contexto pós-Constituição de 1988, no que tange à formulação e à implementação de políticas sociais no Brasil, tem sido marcada por dinâmicas de coordenação federativa específicas, a depender da área da política em questão (MACHADO 2014; ARRETCHE 2004; LEITE E FONSECA 2011; SOUZA 2005). O Sistema Único de Saúde, os sistemas educacionais (ensino infantil, fundamental e médio), o Sistema Único da Assistência Social são exemplos de estruturas que foram implementadas (ou reorganizadas, no caso da educação) de forma coordenada em todo o território nacional por meio de arranjos e instrumentos distintos, mas com um eixo comum: o papel protagonista do governo federal enquanto ente formulador do arcabouço de regras e fonte de transferência de recursos, estratégico para a capilarização das políticas em território nacional via mecanismos de coordenação

(LEITE E FONSECA 2011). Por outro lado, o papel protagonista das municipalidades se deu no plano da implementação (OLIVEIRA 2018), mesmo quando se observa o tipo de coordenação do Programa Bolsa Família, baseado em relação direta entre o governo federal e o beneficiário (mediados por estruturas organizadas pelos estados e municípios) (LEITE E FONSECA 2011).

O preceito constitucional do federalismo cooperativo, presente no Artigo 23, nem sempre se verificou nas dinâmicas políticas que marcaram as disputas por recursos e funções no plano da implementação dos sistemas, no processo de regulamentação infraconstitucional a partir da década de 1990 (RIBEIRO E MOREIRA 2016; SOUZA 2005; DOURADO 2018; PINTO 2018). As estruturas coordenativas foram, nesse sentido, mecanismos de indução de dinâmicas cooperativas (ARRETCHE 2004; LEITE E FONSECA 2011).

Indicadores de resultado e impacto demonstram que a lógica sistêmica de produção de políticas, envolvendo ações articuladas entre os três níveis federativos, como a verificada no SUS, foi bem-sucedida ao mudar, por exemplo, o panorama epidemiológico do país, erradicando e estabilizando várias doenças por meio das altas taxas de coberturas vacinais e a produção e a distribuição de infraestrutura de serviços médico-assistenciais, constituindo uma cobertura universalizante do acesso (MENICUCCI 2009). Esse processo ocorreu a despeito do crônico subfinanciamento do sistema, desde a sua implementação nos anos 1990 (FUNCIA 2019). Em perene processo de disputa por recursos (FAGNANI 2017), desde a sua origem, o SUS configurou-se como um sistema capilarizado e complexo (SANTOS 2018), que cobre todo o território. Tem sido aperfeiçoado na primeira década deste século, com a agenda da regionalização (MENICUCCI E MARQUES 2016), das redes de Atenção Básica e o Pacto pela Saúde (MENICUCCI et. al., 2017; MENICUCCI, COSTA e MACHADO, 2018).

A crise política e econômica que redundou no Golpe Parlamentar de 2016 (SZWAKO e SANTOS 2016) abriu janela de oportunidade para o recrudescimento da agenda ultraliberal, naquela ocasião capitaneada por Temer por meio da ascensão à agenda governamental da "Ponte para o Futuro", portfólio de reformas que buscavam desfigurar os marcos da cidadania social impetrados pela Constituição de 1988 (LEITE E FONSECA 2018). O capítulo particular da Emenda do Teto dos Gastos (MARIANO 2017) atingiu em cheio o financiamento das políticas de saúde e educação, aprofundando o quadro de desfinanciamento das políticas (FERNANDES E PEREIRA 2020; VIEIRA 2020). A eleição de 2018 que alçou ao Executivo Federal ideias e atores que fortaleceram ainda mais a agenda ultraliberal já implementada sob Temer, como também ideias anticientíficas e anti- iluministas (CARNEIRO 2019; GARCIA 2019).

O advento da pandemia de COVID-19, em 2020, aprofundou, explicitou e evidenciou a dimensão política e sistêmica das políticas públicas, assim como a crise "polissêmica" que se configurava, inclusive envolvendo desafios de coordenação federativa do SUS anteriores à crise da pandemia. Lima *et al.* (2020) delineiam um quadro de características institucionais e desigualdades socioterritoriais que reforçam a complexidade e a assimetria do processo decisório, em que há "(...) forte dependência política e financeira de estados e municípios em relação ao Governo Federal" (idem: 2). Formou-se um contexto governamental, no Brasil, particularmente inóspito à coordenação de respostas governamentais articuladas, justamente em meio à crise da pandemia (momento em que ações coordenadas e aumento do gasto social são estratégicos):

> No âmbito político-institucional, revela-se uma crise de coordenação, de forte dimensão federativa, que se manifesta de forma diversa nas políticas públicas: entraves de articulação intergovernamental; indefinição

> e sobreposição de atribuições e funções; dificuldades de execução e integração de ações e serviços em tempo oportuno; protagonismo de alguns governos e negligência e omissão de outros; insuficiente transparência e informações contraditórias sobre a COVID-19 (LIMA *et al.* 2020, p. 1).

Pode-se dizer que o Governo Bolsonaro promoveu convergência de três dimensões que operam contra a mobilização das capacidades estatais[56] federativas em resposta à pandemia: 1) omissão do papel do governo federal como ente coordenador das ações federativas (ou, em outras palavras, mais do que omissão, promoção deliberada de um campo beligerante de disputa federativa com os demais entes (LEITE *et al*. 2021; ABRUCIO *et al*. 2020); 2) produção de narrativas e discursos governamentais divergentes dos parâmetros científicos epidemiológicos internacionais, considerados legítimos e aceitos internacionalmente, produzidos em inúmeros *think tanks* e organismos internacionais (DUARTE *et al*. 2021); 3) manutenção da agenda econômica ultraliberal, que tem promovido sistemático processo de desfinanciamento do SUS (FERNANDES e PEREIRA 2020; VIEIRA 2020), justamente no momento em que o aumento do gasto público é fundamental para financiar as políticas de emergência, como vem ocorrendo em outros países (RODRÍGUEZ DÍAS *et al*. 2020; FONSECA 2020; CARNEIRO 2019).

Em suma, de acordo com Asano, Ventura et. al. (2021) e Ventura, Aith e Reis (2021), há desde o início da pandemia uma "estratégia de propagação do vírus conduzida de forma sistemática pelo governo federal, que tem enfrentado resistências dos

56 Trata-se de um termo polissêmico, conforme PIRES e GOMIDE (2016) e GOMIDE, PEREIRA E MACHADO (2017). Neste texto, entende-se que é possível categorizar dimensões (técnico-administrativas e político-relacionais), baseado em Pires e Gomide (2016).

demais poderes, dos entes federativos, de instituições e da sociedade" (ASANO, VENTURA et al., 2021, p. 2). Discute-se neste texto, a partir da análise de referências bibliográficas recentes e indicadores sociais, o quadro de descoordenação federativa na pandemia de Covid-19 que impacta nas políticas de saúde, sobretudo a partir de algumas evidências preliminares sobre a gestão do PNI COVID-19 nos municípios da Região Metropolitana de São Paulo. Na medida em que o governo federal vem se omitindo ou se retirando de forma deliberada no cumprimento de suas obrigações legais na gestão cooperativa das ações em saúde (ASANO, VENTURA, *et. al.,* 2021), notadamente as ações que constituem respostas à pandemia, o que está ocorrendo nos municípios brasileiros, sobretudo na implementação do PNI COVID-19?

Trabalhos recentes permitem argumentar que, no quadro de intenso conflito político que se instaurou desde as primeiras semanas da pandemia COVID-19 em contexto nacional, predomina grande variabilidade, heterogeneidade e assimetria de respostas governamentais entre os estados e os municípios. A análise exploratória preliminar de alguns indicadores de processo de saúde de municípios da região Metropolitana de São Paulo (SP) fornece indícios de que se desenha, por hipótese, um quadro de grande desigualdade de acesso às ações vacinais, reiterando históricas dinâmicas de desigualdade territorial e social nos municípios. A ausência do governo federal, em contexto federativo que historicamente contou com o protagonismo deste ente, tem afetado as capacidades estatais dos municípios e produzido reiteração da desigualdade de acesso aos serviços de saúde no âmbito local do SUS.

DESCOORDENAÇÃO FEDERATIVA, DESIGUALDADE E O ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA NOS MUNICÍPIOS

Diferentemente daquelas interpretações que caracterizam as medidas adotadas pelo governo federal na gestão da pandemia como ineficazes, insuficientes ou, até mesmo, como "negligentes",

o estudo elaborado por Ventura, Aith e Reis (2021) analisa a situação sob uma outra perspectiva analítica e assume que, desde o início da pandemia, está em curso, no Brasil, uma estratégia de disseminação da COVID-19 promovida de forma deliberada e sistemática pelo governo federal. Para os autores, têm ocorrido, de modo persistente, empenho e eficiência por parte das autoridades federais a favor de uma ampla disseminação do vírus no território nacional, que se materializa a partir de um conjunto de ações contrárias à saúde pública.

São ações e medidas que contestam as evidências científicas e contradizem o posicionamento de agências internacionais de saúde pública, como a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS). Dentre elas, destacam-se a defesa pública pelas autoridades federais de uma imunidade de rebanho "natural", causada pela ampla disseminação e transmissão do vírus, como resposta ao controle da pandemia no Brasil e a insistência em promover um tratamento precoce como política pública, através do uso de medicações como Cloroquina, Hidroxicloroquina e Ivermectina, que não apresentam comprovações científicas para a cura e a prevenção da doença. Associados a elas, ocorreram bloqueios contínuos às medidas de controle realizadas pelos diversos governos estaduais e municipais sob o discurso e o posicionamento político de que as medidas quarentenárias causariam mais danos ao país do que o vírus, construindo uma relação de oposição entre as medidas de proteção à saúde e aquelas de proteção econômica. Soma-se, ainda, uma série de incitações públicas constantes por parte do presidente da República à exposição da população ao vírus e ao descumprimento das medidas preventivas, banalizando a gravidade da doença (VENTURA, AITH e REIS, 2021).

Em um cenário global de crise sanitária, o Brasil se consolidou como o grande epicentro mundial da pandemia no primeiro semestre de 2021, extremando a disseminação do vírus a partir

de um conjunto de estratégias institucionais promovidas pelo governo federal. Diante da rápida proliferação do vírus em território nacional, associada ao aumento exponencial das taxas de mortalidade, sem medidas de controle efetivas, o Brasil passa a ser classificado mundialmente como o pior país na gestão da pandemia (LOWY INSTITUTE, 2021). A consistência e a persistência de uma estratégia política de disseminação do vírus, além de representarem violações críticas ao direito à vida e à saúde no Brasil, sem precedentes na história brasileira desde a ratificação do regime democrático em 1988, exacerbam a permanência das desigualdades sociais e territoriais enquanto um fenômeno histórico e social no Brasil contemporâneo - estas, resultantes do próprio processo de formação social brasileira (KODAMA E PIMENTA, 2020).

A exacerbação das desigualdades sociais e territoriais em contextos de pandemia e epidemia, no Brasil, não é um fenômeno recente. Pelo contrário, a compreensão de que haveria certos grupos sociais e determinadas localidades mais afetados do que outros em contextos epidêmicos foi vivenciada desde os primórdios do Brasil Colônia, por exemplo, com a disseminação da varíola acometendo, principalmente, os povos ameríndios e, com isso, sendo utilizada como justificativa para a escravização dos negros, que seriam mais resistentes à doença. Outro exemplo é que na primeira epidemia de cólera no Brasil, em 1850, já se registrava uma alta mortalidade na população negra, escravizada, e em determinadas atividades ocupacionais como as de lavadeiras, pescadores, comerciantes e trabalhadores de ofícios manuais, que na sua maioria eram exercidas por pessoas afrodescendentes. Soma-se, ainda, um maior registro de casos de cólera, à época, em áreas com piores condições de vida e de trabalho, principalmente, no Norte e no Nordeste do país (KODAMA e PIMENTA, 2020).

Assim, definir os locais e os grupos sociais mais afetados em situações epidêmicas baseou a construção de estigmas históricos

sobre determinadas coletividades e regiões do país e estruturou relações de poder constituintes da própria estrutura social brasileira (HOCHMAN, 1998). A continuidade dos impactos desiguais das doenças transmissíveis, a estigmatização e a marginalização de suas vítimas e as precárias condições de vida em regiões que estão à margem dos grandes polos de desenvolvimento socioeconômico são fenômenos que historicamente se repetem nos diversos episódios epidêmicos que marcaram o país, como nas epidemias de gripe espanhola no início do século XX, de meningite na década de 1970, de HIV/AIDS nos anos de 1980, de dengue a partir dos anos 1990, até as situações epidêmicas mais recentes como a da gripe suína, chikungunya, zika, a reemergência do sarampo e da febre amarela, e, agora, a COVID-19 (KODAMA e PIMENTA, 2020).

A desigualdade brasileira e seu impacto nos episódios epidêmicos ganham destaque, portanto, pela sua permanência no cenário contemporâneo brasileiro da pandemia da COVID-19 que está expressa, dentre outras questões, no fato de a população negra ser a mais atingida pelas mortes e sintomas de COVID-19 e de que sejam nas localidades mais pobres e periféricas que a doença se dissemina de forma mais letal e agravada (IBGE, 2020). Essas expressões são acentuadas e produzidas em um cenário nacional marcado pela estratégia política sistemática de disseminação da doença por parte das autoridades federais.

Essa convergência entre o quadro pandêmico e o Governo Bolsonaro tem sido analisada na literatura recente sobre federalismo no Brasil como um quadro de crise de "descoordenação federativa" (ABRUCIO *et al.*, 2020, LIMA *et al*. 2020; RODRIGUES e AZEVEDO, 2020). Estudos têm discutido que a falta de liderança do Executivo Federal em contexto pandêmico tem gerado espaço para o exercício da autonomia política e administrativa dos entes subnacionais em ações paradiplomáticas (maior protagonismo dos atores subnacionais nas relações

internacionais), conforme Silva e Guimarães (2021). As bases jurídicas e normativas desse processo têm sido fortemente marcadas pelo ativismo judicial do STF na legitimação dos espaços decisórios dos entes subnacionais, sobretudo na gestão de ações de combate à pandemia (LEITE e CONCI, 2020).

Lima *et al.* (2020) argumentam que há três condicionantes da crise federativa sob Bolsonaro, que não se iniciaram em 2018, mas que convergiram em sinergia. Em primeiro lugar, um quadro poliédrico de aspectos políticos, fiscais e administrativos: grande peso político do Executivo Federal e centralização administrativa (historicamente); regressividade tributária (centralização arrecadatória no Executivo Federal e execução descentralizada, sobretudo nas municipalidades); viés dos municípios na implementação de políticas sociais (idem: p. 2). Em segundo lugar, persistentes e profundas desigualdades socioespaciais, regionais e inter-regionais "(...) que se expressam em diferentes dimensões, em termos de indicadores econômicos, sociais, acesso à infraestrutura e a serviços de diferentes tipos, inclusive os de saúde" (idem: p. 2). Por fim, o processo político conflituoso a partir do Golpe Parlamentar de 2016 e a degradação do quadro com a eleição de Bolsonaro em 2018, abrindo espaço para que o STF haja como *broker* institucional importante no processo decisório de questões relacionadas à pandemia, como a decisão sobre medidas de isolamento social e compras de vacinas (LIMA *et al.*, 2020; LEITE e CONCI, 2020).

Análises sobre o quadro das ações subnacionais de respostas à pandemia fornecem evidências de que se trata de um processo marcado por heterogeneidades e descoordenação (LUI *et al.*, 2021; PEREIRA, OLIVEIRA e SAMPAIO, 2020), que comprometem a eficácia, a eficiência e a efetividade do plano nacional de vacinação. Lui *et al.*, (2021) observam especificamente as intervenções preventivas não farmacológicas, ou seja,

> "(...) lavagem de mãos e uso de máscara; (...) limpeza e desinfecção de superfícies, objetos e lugares; (...) funcionamento de estabelecimentos e locais de aglomerações que não oferecem serviços essenciais" (idem: 2/3). Se, por um lado, a autonomia dos estados e municípios garantida pelo STF foi importante para viabilizar ações nos territórios, acabou gerando cenário de descoordenação que redundou em "(...) desigualdade no acesso a insumos de prevenção por parte dos cidadãos, sobreposição de atividades e vazios assistenciais" (LUI *et al.*, 2021, 3).

Especificamente com relação às respostas relacionadas à vacinação, chama a atenção o contraste com o bom desempenho dos Planos Nacionais de Imunização (PNI) implementados anteriormente no mesmo sistema de saúde (TEMPORÃO 2003; DOMINGUES *et al.*, 2020). A organização das ações que envolvem a vacinação em estados e municípios, consequentemente, tem apresentado características bastante díspares (SCHAEFER 2020 et. al., 2020). Variações importantes na capacidade coletiva de resposta à disseminação da COVID-19 que atingem as estratégias do PNI COVID-19 exacerbam desigualdades sociais pré-existentes. Sobre isso, dois elementos referentes à atuação do governo federal sob Bolsonaro contrastam com o tradicional papel ocupado pela União desde as origens do PNI: a omissão do governo federal no processo internacional da compra das vacinas, iniciado em 2020, e a falta de critérios nacionais sobre a distribuição da vacina em um cenário de escassez do produto. Esses dois elementos produziram um forte descompasso entre as diferentes realidades municipais, que passaram a ter ritmos e regras distintas de vacinação, inclusive distintos critérios de prioridade (SCHAEFER 2020 et. al., 2020).

Sobre o primeiro aspecto, destaca-se que o governo federal não comprou, antecipadamente e em quantidades significativas

para uma vacinação em massa no Brasil, as vacinas que estavam em fase de desenvolvimento pelos laboratórios estrangeiros em 2020, adotando uma postura diversa de países como Chile, Colômbia, Reino Unido e integrantes da União Europeia que negociaram a compra dos imunizantes assim que os diferentes fabricantes anunciaram as fases de testes. A omissão do Governo Federal na aquisição antecipada de vacinas representou uma primeira fratura na estrutura nacional do PNI, na qual, a compra da vacina e a definição da política de vacinação cabem ao Ministério da Saúde (DOMINGUEZ, 2021; PASSARINHO, 2021).

No caso das vacinas da COVID-19, o primeiro e único acordo realizado pelo Governo Federal, em 2020, ocorreu por intermédio da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) em parceria com a empresa anglo-sueca AstraZeneca, que desenvolve uma das vacinas em parceria com a Universidade de Oxford. Em um cenário de omissão por parte do Governo Federal na aquisição das vacinas, a negociação dos imunizantes contou com um forte protagonismo dos governos estaduais, sobretudo, do governo do estado de São Paulo que, por meio do Instituto Butantan em parceria com o laboratório chinês Sinovac, previa a compra de milhões de doses da vacina Coronavac em julho de 2020. Contudo, as ofertas de compra entre o laboratório chinês e o governo paulista foram recusadas inicialmente pelo Governo Federal, assim como as ofertas do laboratório americano Pfizer. O acordo de compra entre o Ministério da Saúde e o governo paulista de doses da Sinovac só ocorreu no início de 2021, o que impactou diretamente o início e a amplitude da vacinação no Brasil, que começou a ocorrer com uma escassa disponibilidade de doses apenas a partir da segunda quinzena de janeiro, com a aprovação do uso emergencial das vacinas da AstraZeneca e da Coronavac pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) (CRUZ, 2021; DOMINGUEZ, 2021; PASSARINHO, 2021).

Em um quadro de insuficiência do imunizante em escala nacional, no cenário mais agravante da doença, no país, no primeiro trimestre de 2021, intensificaram-se os movimentos dos governos estaduais para a aquisição de vacinas, como foi o caso do consórcio de governadores do Nordeste que anunciaram acordos para a compra de 37 milhões de doses da vacina russa Sputnik, mesmo que o imunizante ainda não tivesse seu uso aprovado no país. Diante de um cenário de escassez e de pressão dos governos subnacionais para a aquisição de vacinas, com a mortalidade pela COVID-19, no Brasil, atingindo as maiores taxas mundiais, foi apenas em março de 2021 que foram concluídos outros acordos para a aquisição de vacinas por parte do Governo Federal, por meio das assinaturas dos contratos com o laboratório americano Pfizer e com a farmacêutica belga Janssen, que objetivaram a compra de doses de vacinas para além daquelas adquiridas por meio da Fiocruz e do acordo entre o governo do estado de São Paulo e a Sinovac (CRUZ, 2021; DOMINGUEZ, 2021; PASSARINHO, 2021).

Além do modo como ocorreu inicialmente a aquisição das vacinas, o segundo elemento que impactou diretamente o funcionamento do PNI foi a falta de uma definição nacional sobre quem deveria receber as primeiras doses da vacina dentro do grupo de prioridades elencadas pelo Ministério da Saúde. Desde a primeira edição do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19, lançado em dezembro de 2020, o Governo Federal elaborou uma vasta lista com os grupos populacionais que seriam priorizados na vacinação, tomando por prioridade a preservação e o funcionamento dos serviços de saúde e serviços considerados essenciais, a proteção das pessoas com o maior risco de desenvolver os quadros mais graves da doença e daquelas que estariam em maiores condições de vulnerabilidade social, grupos que, juntos, somam mais de 77 milhões de pessoas (BRASIL, 2020). Contudo, não houve uma coordenação federal

sobre quem, dentro do grupo de prioridades, seria contemplado primeiramente com as doses disponíveis da vacina, resultando em distorções importantes entre as diferentes realidades municipais, que passaram a adotar critérios e dinâmicas de vacinação próprias (DOMINGUEZ, 2021; PASSARINHO, 2021).

Como consequência, a falta de coordenação federal na formulação e na condução das estratégias de vacinação contra a COVID-19, aspecto estruturante do PNI, tornou a sua implementação pelos municípios um processo altamente complexo, heterogêneo e desigual. Frente a esse quadro, foi apenas em março de 2021, por determinação do Supremo Tribunal Federal, que houve o lançamento da nota técnica 155/2021, pelo Ministério da Saúde, que definiu a ordem de priorização dentro dos grupos elencados, especificando, com maior clareza, a quem o imunizante se destinaria nas distintas fases do processo de vacinação em um contexto de escassez de doses (BRASIL, 2020).

Entretanto, ainda que definida a ordem de preferência da aplicação do imunizante dentro dos grupos prioritários, os critérios adotados pelo Governo Federal não levaram em consideração as características da disseminação da doença no país (LABCIDADE, 2021; RIBEIRO, 2021). Isso porque a ordem adotada tomou por base os mesmos critérios utilizados nos programas de vacinação dos países europeus, que priorizaram, sobretudo, as faixas etárias mais elevadas e as atividades profissionais mais expostas à doença. Reproduzindo os critérios europeus de vacinação, a priorização das doses, segundo o Ministério da Saúde, abarcou, em primeiro lugar, os idosos e pessoas com deficiência institucionalizados para, posteriormente, dirigir-se aos povos indígenas vivendo em terras indígenas e aos trabalhadores da saúde. Quando iniciado na população geral, priorizou-se o critério da faixa etária por ordem decrescente, sendo a vacinação realizada, inicialmente, em pessoas de 90 anos ou mais (BRASIL, 2021). O mesmo critério foi adotado para o início da vacinação dos indivíduos com comorbidades,

de modo que, tendo em vista a dificuldade operacional de dividir a população por tipo de comorbidade, o Ministério da Saúde orientou os municípios a iniciarem a sua realização pelas faixas etárias mais avançadas (BRASIL, 2021).

Dessa forma, no que tange à vacinação da população em geral, os critérios adotados pelo Governo Federal não dialogaram com as características da disseminação da doença no território nacional. Isso porque, ao priorizar o início da vacinação nas faixas etárias mais avançadas, a vacinação ficou concentrada nos grandes centros urbanos, apresentando uma baixa cobertura nas áreas mais pobres e periféricas dos municípios, sendo que são nelas que: 1) a sobrevida de uma pessoa a partir dos 60 anos é expressivamente menor se comparada às áreas centrais e de maior desenvolvimento socioeconômico, dado a maior precariedade das condições de vida e menor acesso aos recursos disponíveis no sistema de saúde (BARRETO, 2017); 2) há uma maior concentração da população negra, que na dinâmica da doença é o grupo social mais afetado pelo coronavírus devido às desigualdades sociais estruturantes na sociedade brasileira (IBGE, 2020) e que 3) desde o início da pandemia, são as áreas que têm concentrado os maiores números de casos confirmados, hospitalizações e óbitos por COVID-19 (LABCIDADE, 2021; RIBEIRO, 2021). Os critérios nacionais definidos para a vacinação contra o vírus não representaram, assim, uma estratégia territorializada para conter a disseminação da doença, o que evidencia, mais uma vez, um forte alinhamento entre a disseminação do vírus, as estratégias adotadas pelo Governo Federal (que redundaram na descoordenação federativa) e agravamento das desigualdades sociais, raciais e territoriais em um contexto pandêmico.

Expressões dessas desigualdades também podem ser notadas por meio de um breve olhar sobre indicadores do processo de operacionalização do programa de vacinação nos municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), composta por 39

municípios com condições sociais bastante distintas, conforme o IPRS (Índice Paulista de Responsabilidade Social de 2018)[57]:

Tabela 1 - Classificação dos municípios da RMSP - IPRS/2018

Grupo IPRS	Características	% populacional	Municípios
Desiguais	Níveis de riqueza elevados, mas indicadores sociais insatisfatórios (longevidade e/ou escolaridade baixa).	76,98	Arujá, Barueri, Cajamar, Cotia, Diadema, Embu das Artes, Guarulhos, Itapecerica da Serra, Itapevi, Jandira, Osasco, Poá, São Lourenço da Serra, São Paulo, Taboão da Serra, Vargem Grande Paulista = 16 municípios.
Dinâmicos	Índice elevado de riqueza e bons níveis de indicadores sociais (longevidade e escolaridade média/alta).	13,89	Caieiras, Guararema, Mauá, Mogi das Cruzes, Ribeirão Pires, Santana do Parnaíba, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul = 9 municípios.
Em transição	Baixos níveis de riqueza e indicadores intermediários de longevidade e/ou escolaridade (níveis baixos).	4,83	Biritiba-Mirim, Carapicuíba, Ferraz de Vasconcelos, Mairiporã, Pirapora do Bom Jesus, Suzano = 6 municípios.
Equitativos	Baixos níveis de riqueza, mas com bons indicadores sociais (longevidade e escolaridade média/alta).	1,04	Embu-Guaçu, Juquitiba, Rio Grande da Serra, Salesópolis, Santa Isabel = 5 municípios.
Vulneráveis	Municípios mais desfavorecidos do Estado, tanto em riqueza como nos indicadores sociais (longevidade e escolaridade baixa).	3,26	Francisco Morato, Franco da Rocha e Itaquaquecetuba = 3 municípios.

Fonte: Elaboração dos autores. www.iprs.seade.gov.br.

57 Para retrato dos municípios paulistas pela lente do IPRS, ver: http://www.iprs.seade.gov.br/downloads/pdf/iprs_release_site.pdf

Segundo os dados públicos emitidos pela Secretaria da Saúde do estado de São Paulo, até a primeira quinzena de agosto de 2021, há diferença significativa entre o percentual de doses aplicadas dos imunizantes entre os municípios da RMSP. De um lado, concentram-se os municípios que têm tido um ótimo desempenho na aplicação das vacinas, apresentando melhores condições materiais, institucionais e organizacionais para a implementação e operacionalização da vacinação contra a COVID-19, ou seja, melhores capacidades estatais (PIRES e GOMIDE, 2016). Desses, oito ganharam destaque por terem aplicado a totalidade das vacinas recebidas no período de janeiro à primeira quinzena de agosto, correspondendo aos municípios de Cajamar (106,8%), Salesópolis (105,6%), Santo André (105%), Guararema (104,3%), São Paulo (103,6%), São Bernardo do Campo (102,4%), Franco da Rocha (101,1%) e Osasco (100,6%).

Esses oito municípios, além de aplicar a totalidade das doses recebidas até a primeira quinzena de agosto/2021, também estão entre os 10 municípios com os maiores percentuais da população vacinada, com ao menos uma dose da vacina, na Região Metropolitana de São Paulo. Desses, o município que apresenta o maior percentual da população vacinada na RMSP é Santo André, com 85,6% de seus habitantes vacinados com a primeira dose de alguma das vacinas disponíveis, seguido por Guararema (77,7%), São Paulo (76,7%), São Caetano do Sul (76%), Salesópolis (74,8%), Osasco (73%), Cajamar (70,8%), São Bernardo do Campo (70,6%), Santana de Parnaíba (70,2%) e Franco da Rocha (69,8%).

Do outro lado, estão aqueles municípios com os menores percentuais de aplicação das doses dos imunizantes recebidos, no mesmo período. São eles, Vargem Grande Paulista (83%), Itaquaquecetuba (82,9%), Ferraz de Vasconcelos (82,6%), Juquitiba (82,1%), Itapecerica da Serra (80,9%), Embu-Guaçu (77.8%), Itapevi (75,2%) e, com o menor percentual de doses

aplicadas de toda a RMSP, Rio Grande da Serra (58,4%). Esses municípios também representam aqueles que, até a primeira quinzena de agosto/2021, tiveram os menores percentuais da sua população vacinada com, ao menos, a primeira dose de algumas das vacinas disponíveis. Rio Grande da Serra é o município que apresenta a pior cobertura vacinal contra a COVID-19, com apenas 46,1% de sua população vacinada com a primeira dose, seguido por Itapevi (54,1%), Itaquaquecetuba (56,7%), Juquitiba (58,3%), Ferraz de Vasconcelos (58,3%), Itapecerica da Serra (58,4%), Jandira (59,6%), São Lourenço da Serra (60,9%), Mauá (60,9%) e Poá (60,9%).

Entre Cajamar e Rio Grande da Serra, municípios nos extremos opostos na aplicação das doses recebidas dos imunizantes, há uma diferença de 48,5% no que se refere à execução das doses aplicadas na população residente. Entre Santo André e Rio Grande da Serra, municípios opostos no que tange à cobertura vacinal, há uma diferença de 39,5% na população vacinada entre eles. Diferenças que expressam, ainda que de modo genérico, realidades municipais extremamente desiguais no que tange à disponibilidade de recursos para a concretização da vacinação – fenômeno que se encontra relacionado a um contexto maior de como as desigualdades, estruturantes da sociedade brasileira, se concretizam sob o ângulo da distribuição de recursos públicos e do acesso aos serviços de saúde anteriores à pandemia (mas agravado pela crise já abordada anteriormente). No que tange à vacinação contra a COVID-19, essa relação encontra maior expressão quando os indicadores de desempenho no processo vacinal são articulados com indicadores socioeconômicos.

Ao comparar esses conjuntos de municípios com o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) de 2018, na dimensão riqueza, percebe-se que, dos oito municípios com maior percentual de doses aplicadas, seis deles estão entre os 15 municípios com as maiores pontuações pelo IPRS, sendo eles Cajamar,

Osasco, São Paulo, São Bernardo do Campo, Santo André e Guararema. O contrário também ocorre, dos oito municípios com os menores percentuais de doses aplicadas, cinco deles estão entre os 15 municípios com as menores pontuações na dimensão riqueza pelo IPRS em 2018, sendo eles Ferraz de Vasconcelos, Juquitiba, Itaquaquecetuba, Embu-Guaçu e Rio Grande da Serra.

Dinâmica semelhante é encontrada ao analisar os dados do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS). Apesar da defasagem (atualização realizada no ano de 2010, com dados do Censo Demográfico), os seis municípios que apresentaram o maior percentual de doses aplicadas, maior percentual da população vacinada e maior pontuação na dimensão riqueza do IPRS também são municípios que, em 2010, estavam entre os 15 que apresentavam a maior parcela da sua população em níveis de baixa vulnerabilidade social. O contrário também é observado, de modo que os cinco municípios com os piores indicadores de vacinação e da dimensão riqueza do IPRS, também estão entre os 15 que apresentam a maior concentração da população vivendo em áreas de alta vulnerabilidade social na Região Metropolitana de São Paulo, para o ano de 2010.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Objetivou-se, neste texto, discutir sucintamente elementos das dinâmicas históricas das relações federativas, observando de forma mais específica alguns processos na área da saúde, em contexto de pandemia. Recentes trabalhos permitem afirmar que o pacto federativo está em crise no Brasil, em grande parte em função do processo político que tem desequilibrado ainda mais as relações federativas, no sentido do não cumprimento, por parte do Governo Federal, de suas prerrogativas políticas e administrativas, estruturadas no pacto, desde a Constituição de 1988. A pandemia evidenciou esse processo, que se expressa também na

piora do quadro de desigualdades do que podemos denominar de "capacidades estatais" (PIRES e GOMIDE, 2016) em contexto federativo. No quadro federativo mais amplo, aparecem tintas de grande variabilidade, mas também heterogeneidades e assimetrias, que as estruturas de coordenação federativa historicamente não conseguiram mitigar, sobretudo por operarem, desde os anos 1990, em contexto de hegemonia da agenda macroeconômica baseada no mito da "austeridade fiscal" (ROSSI *et al.*, 2019). No momento histórico de convergência da pandemia, do recrudescimento da agenda econômica ultraliberal (sob a administração de Paulo Guedes no Ministério da Economia de Bolsonaro) e da eleição federal de um governo totalmente descomprometido com parâmetros civilizatórios de sociabilidade, as múltiplas desigualdades territoriais e sociais – inter e intramunicipais – tornam-se objeto imperativo de estudo e reflexão.

De forma exploratória e preliminar, os indicadores cotejados nessa análise sugerem que as piores performances na implementação do PNI COVID-19 na RMSP referem-se a municípios mais vulneráveis ou que se enquadram em piores condições no ranking do IPRS (dados 2018), sobretudo se analisada a dimensão riqueza. Sugere-se aqui que há farto campo de pesquisa a ser explorado sobre a variabilidade de respostas municipais na pandemia, tanto vacinais como não farmacológicas, em função de diferentes capacidades estatais pré-existentes em contexto local. Pires e Gomide (2016) e Gomide *et al.* (2017) sugerem caminhos de categorias de análise, que passam por dimensões técnico-administrativas e político-relacionais, em diferentes posições enquanto variáveis independentes (explicativas) e dependentes (explicadas). Trata-se de uma agenda que pode ser estruturada tanto em contextos intramunicipais (em territórios mais vulneráveis/mais pobres, os equipamentos públicos – o serviço de saúde – apresentam pior desempenho nas respostas governamentais à pandemia?) como em perspectiva intermunicipal, comparando municípios em diferentes regiões do país.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz et al. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 663-677, 2020. Disponível: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122020000400663&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 30/08/2021

ALPINO, Tais de Moura Ariza et al. COVID-19 e (in)segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 8, 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2020000805013&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 30/08/2021

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo Perspectiva,* v.18, n. 2, p.17-26, 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 30/08/2021

ASSANO, C. L.; VENTURA, D. F. L. et al. *Boletim Direitos na Pandemia: Mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à COVID-19 no Brasil.* São Paulo: Conectas, n. 10, 2021. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2021/01/boletim-direitos-na-pandemia.pdf>. Acesso em: 30/08/2021

BARRETO, Mauricio Lima. Desigualdades en salud: una perspectiva global. *Ciência & Saúde Coletiva* v. 22, n. 7, p. 97-2108, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/XLS4hCMT6k5nMQy8BJzJhHx/?lang=pt>. Acesso em: 30/08/2021

BRASIL, Ministério da Saúde. *Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19*. 9ª Edição. Brasília, DF, 15 de julho de 2021.

CARNEIRO, R. The anacronic economic agenda of the Bolsonaro Government. *Brazilian Keynesian Review*, v. 5, n. 1, p. 154-173, 2019.

CRUZ, Isabela. *Como Bolsonaro atacou e atrasou a vacinação na pandemia*. NEXO, 21 de março de 2021. Disponível em: https://www.nexojornal.com.br/expresso/2021/03/21/

Como-Bolsonaro-atacou-e-atrasou-a-vacinação-na-pandemia. Acesso em: 30/08/2021

DOMINGUES, Carla Magda Allan Santos et al. 46 anos do Programa Nacional de Imunizações: uma história repleta de conquistas e desafios a serem superados. *Cadernos de Saúde Pública* [online]. v. 36, supl. 2, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0102-311X00222919. Acesso em: 30/08/2021

DOMINGUEZ, Carla. Sempre acreditamos no PNI. *RADIS*, n. 224, maio 2021, p. 10-17. Disponível em: <https://radis.ensp.fiocruz.br/phocadownload/revista/Radis224_web.pdf>. Acesso em: 30/08/2021

DOURADO, Luiz Fernandes. A institucionalização do sistema nacional de educação e o plano nacional de educação: proposições e disputas. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 39, n. 143, p. 477-498, 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302018000200477&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 30/08/2021

DUARTE FERREIRA, E.; AGNOLETTO, A. C.; TISCHER SERAGLIO, M. K. O discurso bolsonarista sobre o viés ideológico na pandemia da COVID-19. *Revista Heterotópica*, v. 3, n. 1, p. 301-327, 2021. Disponível em: http://www.seer.ufu.br/index.php/RevistaHeterotopica/article/view/59091. Acesso em: 30/08/2021

FAGNANI, Eduardo. *O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015).* Texto para discussão 308, Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, junho de 2017.

FERNANDES, Gustavo Andrey de Almeida Lopes; PEREIRA, Blenda Leite Saturnino. Os desafios do financiamento do enfrentamento à COVID-19 no SUS dentro do pacto federativo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 595-613, 2020. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122020000400595&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 30/08/2021

FONSECA, Luiz Eduardo. O G20 e a pandemia: entre a economia e a saúde. In: BUSS, Paulo Marchiori e FONSECA, Luiz Eduardo (orgs.)

Diplomacia da saúde e COVID-19: reflexões a meio caminho. Rio de Janeiro: Observatório Covid-19, Fiocruz/Editora Fiocruz, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.7476/9786557080290. Acesso em: 30/08/2021

FUNCIA, Francisco Rózsa. Subfinanciamento e orçamento federal do SUS: referências preliminares para a alocação adicional de recursos. *Ciência e saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 12, p. 4405-4415, 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232019001204405&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 30/08/2021

GARCIA, Ana. Brazil under Bolsonaro: Social Base, Agenda and Perspectives. *Journal of Global Faultlines*, v. 6, n. 1, 2019, p. 62–69. JSTOR, www.jstor.org/stable/10.13169/jglobfaul.6.1.0062. Acesso em: 30/08/2021

GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. Apresentação - O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. *Sociedade e Cultura*, [S. l.], v. 20, n. 1, 2017. Disponível em: https://www.revistas.ufg.br/fcs/article/view/51311. Acesso em: 30/08/2021

HOCHMAN, Gilberto. *A era do saneamento: as bases da política de saúde pública no Brasil*. São Paulo: Hucitec/Anpocs, 1998. 261 p.

IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. 148 p.

KODAMA, Kaori; PIMENTA, Tânia Salgado. *Condições de vida e vulnerabilidades nas epidemias: do cólera no século 19 a Covid-19*. FIOCRUZ, Rio de Janeiro, 19 de maio de 2020. Disponível em: <coc.fiocruz.br/index.php/pt/todas-as-noticias/1794-condicoes-de-vida-e-vulnerabilidades-nas-epidemias-do-colera-no-seculo-19-a-covid-19.html#.YSeKBI5KiUn>. Acesso em: 30/08/2021

LABCIDADE. *Prioridade na vacinação negligencia a geografia da Covid-19 em São Paulo.* São Paulo, 26 de maio de 2021. Disponível em: <www.labcidade.fau.usp.br/prioridade-na-vacinacao-negligencia-a-geografia-da-covid-19-em-sao-paulo/>. Acesso em: 30/08/2021

LEITE, Cristiane Kerches da Silva et al. A política da vacinação de Covid-19 na cobertura midiática: análise exploratória preliminar. *Boletim de Políticas Públicas/OIPP*, n. 14, junho/2021. Disponível em: https://sites.usp.br/boletimoipp/wp-content/uploads/sites/823/2021/08/Leite-et-al_junho_2021.pdf. Acesso em: 30/08/2021

LEITE, Cristiane Kerches da Silva; FONSECA, Francisco. Federalismo e políticas sociais no Brasil: impasses da descentralização pós-1988. *Organizações & Sociedade*, Salvador, v. 18, n. 56, p. 99-117, 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302011000100005&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 30/08/2021

LEITE, Cristiane Kerches da Silva; FONSECA, Francisco. Nadando contra a maré: Impactos do Golpe Parlamentar de 2016 no campo das políticas públicas no Brasil. *AGENDA POLÍTICA*, v. 06, p. 116-133, 2018.

LEITE, Glauco Salomão e CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. De árbitro a arquiteto: como o ativismo judicial pode redefinir o federalismo brasileiro? *In*: *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Bogotá, Colômbia: Konrad Adenauer Stiftung, p. 67 a 82, 2020.

LIMA, Luciana Dias de; PEREIRA, Adelyne Maria Mendes; MACHADO, Cristiani Vieira. Crise, Condicionantes e desafios de coordenação do Estado federativo brasileiro no contexto da COVID-19. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 7, 2020. Disponível: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2020000700504&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 30/08/2021

LOWY INSTITUTE. *Covide Performance Index: deconstructing pandemic responses*. Austrália, 13 de março de 2021. Disponível em: https://interactives.lowyinstitute.org/features/covid-performance/. Acesso em: 30/08/2021

LUI, Lizandro et al. Disparidades e heterogeneidades das medidas adotadas pelos municípios brasileiros no enfrentamento à pandemia de Covid-19. *Trabalho, Educação e Saúde*, Rio de Janeiro, v. 19, 2021. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-77462021000100504&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 30/08/2021

MACHADO, José Angelo. Federalismo, poder de veto e coordenação de políticas sociais no Brasil pós-1988. *Organizações & Sociedade*, Salvador, v. 21, n. 69, p. 335-350, 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984=92302014000200008-&lng=pt&nrm-iso. Acesso em: 30/08/2021

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. *Revista de Investigações Constitucionais* [online]. 2017, v. 4, n. 1, p. 259-281. Disponível em: <https://doi.org/10.5380/rinc.v4i1.50289>. Acesso em: 30/08/2021

MENEZES, Ana Paula do Rego; MORETTI, Bruno; REIS, Ademar Arthur Chioro dos. O futuro do SUS: impactos das reformas neoliberais na saúde pública – austeridade versus universalidade. *Saúde debate*, Rio de Janeiro, v. 43, n. spe5, p. 58-70, 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-11042019001000058&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 30/08/2021

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves; COSTA, Luciana Assis; MACHADO, José Ângelo. Pacto pela saúde: aproximações e colisões na arena federativa. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 29-40, 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232018000100029&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 30/08/2021

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves; MARQUES, Alisson Maciel Faria; SILVEIRA, Guilherme Andrade. O desempenho dos municípios no Pacto pela Saúde no âmbito das relações federativas do Sistema Único de Saúde. *Saúde & Sociedade,* São Paulo, v. 26, n. 2, p. 348-366, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902017000200348&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 30/08/2021

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves; MARQUES, Alisson Maciel de Faria. Cooperação e Coordenação na Implementação de Políticas Públicas: O Caso da Saúde. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 823-865, 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011=52582016000300823-&lng=pt&nrm-iso. Acesso em: 30/08/2021

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. O Sistema Único de Saúde, 20 anos: balanço e perspectivas. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 7, p. 1620-1625, 2009. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2009000700021&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30/08/2021

OLIVEIRA, Bruno Carneiro. Federalismo e municipalismo na trajetória política do Brasil. *Mercator (Fortaleza)*, Fortaleza, v. 17, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-22012018000100223&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 30/08/2021

PALOTTI, P.; MACHADO, J. Coordenação Federativa e a "Armadilha da Decisão Conjunta": As Comissões de Articulação Intergovernamental das Políticas Sociais no Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, 2014, p. 399 a 441. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582014000200005. Acesso em: 30/08/2021

PASSARINHO, Nathalia. *Três erros que levaram à falta de vacinas contra COVID-19 no Brasil*. BBC Brasil, 23 de fevereiro de 2021. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56160026. Acesso em: 30/08/2021

PEREIRA, Ana Karine; OLIVEIRA, Marília Silva; SAMPAIO, Thiago da Silva. Heterogeneidades das políticas estaduais de distanciamento social diante da COVID-19: aspectos políticos e técnico-administrativos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 678-696, 2020. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122020000400678&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 30/08/2021

PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 39, n. 145, p. 846-869, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302018000400846&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30/08/2021

PIRES, Roberto Rocha Coelho e GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política* [online]. 2016, v. 24, n. 58, p. 121-143. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>. Acesso em: 30/08/2021

RIBEIRO, José Mendes; MOREIRA, Marcelo Rasga. A crise do federalismo cooperativo nas políticas de saúde no Brasil. *Saúde debate*, Rio de Janeiro, v. 40, n. especial, p. 14-24, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103=11042016000500014-&lng=pt&nrm-iso>. Acesso em: 30/08/2021

RIBEIRO, Paulo Victor. *Entrevista: O critério de faixa etária para organizar a vacinação não basta. Ele é elitista e racista.* The Intercept Brasil, 02 de junho de 2021. Disponível em: <https://theintercept.com/2021/06/02/entrevista-polis-faixa-etaria-vacinacao-covid-elitista-racista/>. Acesso em: 30/08/2021

RODRIGUES, Juliana Nunes e AZEVEDO, Daniel Abreu. Pandemia do Coronavírus e (des)coordenação federativa: evidências de um conflito político-territorial, *Espaço e Economia* [Online], 18 | 2020. URL: http://journals.openedition.org/espacoeconomia/12282. Acesso em: 30/08/2021

RODRÍGUEZ DÍAZ, R. R.; RAMOS TORRES, C. A.; ALVES MARTINS, M. L.; SANTOS GAMITO, G. H. Economic measures against covid-19 pandemic: mapping the economic policy debate in Brazil. *Research, Society and Development*, [S. l.], v. 9, n. 9, 2020. Disponível em: https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/8177. Acesso em: 30/08/2021

ROSSI, Pedro et al. AUSTERIDADE FISCAL E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL. *Educação & Sociedade* [online], v. 40, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302019223456>. Acesso em: 30/08/2021

SANTOS, Lenir. SUS-30 anos: um balanço incômodo? *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 6, p. 2043-2050, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.

php?script=sci_arttext&pid=S1413=81232018000602043-&lng=pt&nrm-iso>. Acesso em: 30/08/2021

SCHAEFER, Bruno Marques et al. Ações governamentais contra o novo coronavírus: evidências dos estados brasileiros. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 5, p. 1429-1445, 2020. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122020000501429&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 30/08/2021

SILVA, G. F.; GUIMARÃES, V. C. COVID-19: parâmetros internacionais, federalismo e a atuação internacional dos estados e municípios. *Revista de Direito Sanitário*, [S. l.], v. 21, 2021. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/170610. Acesso em: 30/08/2021

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 105-121, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100008&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 30/08/2021

SZWAKO, José; SANTOS, Fabiano. Dos impasses aos desafios de reconstrução da democracia no Brasil. *Novos estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 173-178, 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002016000300173&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 30/08/2021

TEMPORÃO, José Gomes. O Programa Nacional de Imunizações (PNI): origens e desenvolvimento. *Hist. cienc. saude-Manguinhos*, Rio de Janeiro, v. 10, supl. 2, p. 601-617, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-59702003000500008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30/08/2021

VENTURA, Deisy de Freitas Lima; AITH, Fernando Mussa Abujamra; REIS, Rossana Rocha. *A linha do tempo da estratégia federal de disseminação da COVID*. CEPEDISA, FSP/USP, 2021. Disponível em: https://cepedisa.org.br/publicacoes/. Acesso em: 30/08/2021

VIEIRA, Fabiola Sulpino. Gasto federal com políticas sociais e os determinantes sociais da saúde: para onde caminhamos? *Saúde em Debate* [online], v. 44, n. 127, p. 947-961, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-1104202012701 https://doi.org/10.1590/0103-1104202012701I>. Acesso em: 30/08/2021

DESCOORDENAÇÃO FEDERATIVA E DESFINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL SOB O GOVERNO BOLSONARO: UMA ANÁLISE NOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL

Luciana Pazini Papi
William Joner
Lígia Mori Madeira

INTRODUÇÃO

Desde a redemocratização, a modelagem do federalismo adotado no Brasil e seus efeitos institucionais, sobretudo na produção de políticas públicas, têm sido objeto de numerosas pesquisas nas ciências sociais (MELO, 1996; ALMEIDA, 1995; 2001; ABRÚCIO, 2005; ARRETCHE, 2000; 2002; 2012). Parte da literatura entendeu o processo de descentralização como ampliador da autonomia aos governos subnacionais, em particular aos municípios, pelo aumento da participação no total da receita pública, trazendo efeitos como a

descoordenação federativa e o *hobbesianismo* municipal (MELLO, 1996). Por outro lado, estudos como de Arretche (2012) mostraram como o desenho centralizado da federação brasileira tinha se fortalecido com a CF/1988[58], dotando a União de competências para regular e coordenar as políticas nacionais, desde que estas viessem a ter centralidade na agenda dos presidentes. Conforme demonstra a autora, tendo a Federação brasileira constituído historicamente um centro forte com capacidade institucional de coordenação (por meio de concentração da arrecadação tributária, capacidade burocrática e legislativa) a ausência desta derivaria mais da *agência*, isto é, da limitada iniciativa dos governos em produzir políticas nacionais, do que dos entraves produzidos pelas *instituições federativas* (ARRETCHE, 2012).

Corroborando essa tese, evidenciando o papel da agência dos governos na condução da dinâmica federativa, Papi (2014) demonstra que a coordenação federativa na implementação da Política de Assistência Social (AS) variou sobremaneira nos mandatos de Fernando Henrique Cardoso e Lula. Enquanto no Governo FHC, avançou-se limitadamente no processo de coordenação[59] da AS, uma vez que a orientação política foi de repasse de

---

58 Conforme sustenta Marta Arretche, com a CF/1988 o governo federal no Brasil ampliou a autoridade para iniciar legislação em toda e qualquer política, em particular aquelas que afetam as políticas executadas pelos governos subnacionais. Mais que isto, em muitas áreas esta autoridade é exclusiva da União. Governos subnacionais, por sua vez, têm autoridade para executar a maior parte das políticas que afetam o bem-estar dos cidadãos, mas têm suas iniciativas legislativas limitadas pelos poderes da União. Logo, amplos poderes legislativos da União dotam o governo central de autoridade para submeter ao Congresso legislação orientada a coordenar as ações de estados e municípios.

59 Importante salientar que do ponto de vista da formalização da política pública o governo avançou na edição da Lei Orgânica de Assistência Social de 1993, regulamentando as competências dos órgãos gestores da política, organizando a sua gestão, definindo as atribuições dos três entes federativos e, principalmente, instituindo o cofinanciamento como um mecanismo fundamental para alocar recursos voltados à operacionalização, prestação, aprimoramento e viabilização dos serviços, programas, projetos e benefícios da AS, representando, então, uma mudança no perfil da política, dotando-a de uma lógica organizacional.

responsabilidades às Organizações da Sociedade Civil (OSC´s) e aos municípios (PAPI, 2014, 2017), no governo Lula, dada a prioridade governamental ao desenvolvimento social, a AS ganhou notoriedade, avançando-se no processo de coordenação federativa por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A partir de então, a AS, antes sob responsabilidade prioritariamente municipal, passou a ser coordenada em nível nacional e, não obstante esse processo ter acarretado redução de autonomia para formular a política pública, muitos municípios avançaram na profissionalização de suas ações.

Entretanto, desde o processo de *impeachment* que afastou a presidenta Dilma Rousseff em 2016, a AS vem sofrendo importantes mudanças, perdendo seu status estratégico na política nacional e sofrendo riscos de desinstitucionalização. Com a posse de Michel Temer em 2016, a ideia de sistema integrado de ações voltado ao combate geracional da pobreza foi substituída pela priorização de ações focalizadas, a exemplo do Programa Criança Feliz (PCF), da mesma forma que os recursos de financiamento nacional sofreram uma importante redução. Foi nesse governo também que a PEC 95 que congela gastos em políticas sociais por 20 anos teve aprovação no Congresso. Com recursos escassos e aumento da demanda por proteção social advinda, principalmente, do retrocesso de conquistas sociais (COSTA, 2019), inicia-se novamente um processo de descentralização descoordenada tendendo a maior responsabilização dos municípios.

No governo Bolsonaro, esse movimento só avança. Analisando-se um conjunto de ações governamentais que envolvem a concepção de Estado e desenvolvimento, a noção de proteção social do país e a ideia de pacto federativo, o retrocesso é notório.

Eleito sob uma bandeira moral e conservadora, porém fortemente atrelado aos preceitos neoliberais do ponto de vista econômico, a concepção de desenvolvimento do governo

Bolsonaro sustenta-se na ideia de que o mercado deve alocar os recursos livremente e o Estado intervir o mínimo. Assim, desde o início de seu governo, o ministro da economia Paulo Guedes anunciou a motivação em implementar uma Reforma do Estado que busca reduzir a máquina pública, demitindo e retirando direitos dos funcionários públicos, assim como transferindo para a iniciativa privada o máximo de prestação de serviços pela via da privatização. Do ponto de vista da proteção social, o governo elencou como "*principal adversário os ideais da CF/88*" (ABRÚCIO *et al*, 2020) não revertendo a EC 95, que afeta o financiamento das principais políticas sociais do país; aprovando a reforma da previdência; e avançando a passos largos nas tentativas de reforma administrativa por meio das PECs 188 e 32. A PEC 188, entre outras propostas, visa desindexar os mínimos constitucionais a serem investidos em políticas como educação e saúde[60] pelos três entes governamentais. Já a PEC 32 visa atingir o serviço público, retirando a estabilidade e direitos trabalhistas[61] que podem afetar a qualidade da prestação dos serviços na ponta.

Quanto ao pacto federativo, Bolsonaro contraria o modelo cooperativo – que combina autonomia subnacional com coordenação nacional – desenhado na Constituição de 1988. A lógica dualista, que pressupõe grande autonomia local e reduzida

60 A PEC propõe desindexar, desobrigar e desvincular recursos públicos, conferindo maior flexibilidade aos orçamentos públicos. Dentre as medidas temos: i) mínimo conjunto de saúde e educação; ii) redução da parcela PIS/Pasep que destinada ao BNDES para 14%; iii) desindexação do reajuste de emenda parlamentares; iv) supressão da obrigatoriedade de revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos; e v) extensão da vedação de vinculação de receitas a órgão, fim do ou despesa, hoje prevista apenas para impostos, para qualquer receita pública, observadas determinadas exceções (BRASIL, 2019).

61 A esse respeito tramita atualmente a PEC 32/2020 no Congresso Nacional que visa à chamada Reforma Administrativa. Os principais aspectos da proposta versam sobre mudanças nas regras que regulam os concursos públicos, além de modificações na estrutura das carreiras de servidores (fim da progressão por tempo de serviço e do regime jurídico, fim da estabilidade, criação de cargos por período determinado), ampliação dos princípios constitucionais da administração pública, dentre outros.

participação da União no apoio e na articulação federativa, está em avanço, trazendo possíveis impactos para a implementação de políticas públicas e para a manutenção do já precário Estado de Bem-Estar Social brasileiro. Amparado no bordão “mais Brasil menos Brasília”, cada vez mais Bolsonaro indica a intenção em retirar a União de processos coordenadores importantes, responsabilizando estados e municípios pela implementação de políticas, ao passo que reduz drasticamente a participação da União no financiamento delas.

O contexto crítico trazido pela pandemia da Covid-19 exacerbou ainda mais a proposta bolsonarista de dualização do federalismo brasileiro, que é também marcada por grande ambiguidade: ao mesmo tempo em que se retira da coordenação das ações, questiona a legitimidade e competência dos demais entes da gestão da pandemia (OLIVEIRA e MADEIRA, 2021). Assim, desde o início da pandemia, o governo Bolsonaro tem entrado em uma rota de colisão com estados e municípios buscando responsabilizá-los pela gestão e a implementação de ‘soluções’. Apesar de ter transferido recursos aos municípios, especialmente para políticas elencadas como prioritárias para conter a crise (como a saúde e a AS), sabe-se que os repasses são insuficientes e atuam na forma de cobrir o desinvestimento deixado nos anos pretéritos. Na AS, as mudanças no antigo Ministério do Desenvolvimento Social[62], junto com a redução de investimentos, já vinham obrigando os municípios a assumirem cada vez mais as responsabilidades pelo financiamento da política.

62 O antigo Ministério do Desenvolvimento Social, foi transformado em Ministério da Cidadania no governo Bolsonaro abrigando pastas como cultura e esporte, assistência social, política antidrogas e mais de 20 áreas de competências diversas (Lei nº13.844/2019); Assim, o MDS foi reduzido a um status de secretaria especial, perdendo seu caráter estratégico na coordenação nacional da política de AS. Ademais, gestão do Ministério ficou marcado pela troca de ministros, mudança de secretarias e o controle de diversas áreas de competência.

Tendo como foco o financiamento das políticas públicas e sua importância para a proteção social de um país, sobretudo em momentos de crise, o capítulo busca analisar a alocação das receitas oriundas da União aos municípios gaúchos à política de AS desde 2012 até 2020. Interessa-nos verificar especificamente o processo de coordenação e descoordenação federal (conforme a agência dos governos) pela via do financiamento da AS. Tomamos, assim, o financiamento da política de AS como um indicador da "intenção" coordenadora dos governos, uma vez que, diferentemente de políticas como educação e saúde que possuem definidos os mínimos constitucionais a serem aplicados pelos entes federados, no caso da AS, essa escolha é discricionária, dependendo da centralidade que a política ocupará na agenda dos governantes.

Em termos metodológicos, o trabalho baseou-se na análise de dados quantitativos coletados de bancos oficiais (do Ministério da Cidadania, Finbra e Secretaria do Tesouro Nacional), em especial dos recursos fundo a fundo transferidos pelo governo federal aos municípios do Rio Grande do Sul entre os anos 2012 a 2020. Analisamos o montante de recursos transferidos, distribuídos em cada bloco de financiamento[63] (gestão, programas e serviços, Covid) e a realocação dessas receitas ao longo do tempo. Também evidenciaremos a composição da execução orçamentária municipal no contexto do financiamento da Assistência Social entre os anos mencionados, destacando a sua evolução, comparativamente com as receitas advindas do governo federal via FNAS. Para tanto, utilizamos a estatística descritiva para tratamento e análise dos dados.

---

63 Os blocos de financiamento são constituídos por recursos repassados para o aprimoramento da gestão municipal, compreendendo o valor repassado tanto à gestão do SUAS (com base no IGD-SUAS) como a do Programa Bolsa Família (com base no IGD-PBF); à manutenção e incremento de ações no que se refere à oferta de serviços socioassistenciais (Proteção Social Básica e Especial); e, por fim, ao custeio da execução local de programas nacionais (tais como ACESSUAS, BPC Escola, entre outros).

O capítulo apresenta a seguinte estrutura: após essa introdução, a seção 2 apresenta um debate teórico sobre coordenação federativa, enfocando o papel das escolhas dos governos federais na lógica do financiamento, discutindo as características do federalismo brasileiro e as especificidades da assistência social; a seção 3 apresenta a análise objetivada no capítulo a respeito do financiamento da área em retrospectiva nos últimos três governos federais, avançando de uma lógica de coordenação para um retorno à descentralização; por fim as considerações finais.

COORDENAÇÃO FEDERATIVA: ENTRE AS INSTITUIÇÕES FEDERATIVAS, A AGÊNCIA DOS GOVERNOS E O PAPEL DO FINANCIAMENTO

Federação é uma forma de divisão territorial do poder estatal, em que há a distribuição da autoridade política e competências entre diferentes níveis de governo garantidos em uma Constituição (ELAZAR, 1991; WATTS, 2006). Geralmente, sua escolha deriva da intenção dos Estados em garantir a unidade territorial diante da existência de heterogeneidades sociais e diversidades étnicas, linguísticas e culturais (BURGESS, 1993). Diferentemente de Estados unitários que concentram a autoridade em um único nível de governo, em federações são comuns: 1) duas ou três ordens de governo atuantes sobre seus cidadãos; 2) uma divisão de autoridade e competências entre os entes federativos garantam sua autonomia; 3) a provisão de um fórum de representação como uma segunda câmara federal; 4) um árbitro em forma de tribunal ou referendo que regule a disputa entre governos; 5) procedimentos e instituições que facilitem a colaboração intergovernamental, uma vez que existe grande interdependência entre os governos na produção de riqueza e implementação de políticas públicas (WATTS, 2006; COSTA, 2004).

Assim, a coordenação federativa tem grande relevância em Estados federais, pois, conforme Abrúcio (2005, p. 44), contribui para otimizar a utilização de recursos comuns, serve para resolver problemas de ação coletiva que cobrem mais de uma jurisdição e auxilia os governos menos capacitados ou mais pobres a realizarem determinadas tarefas e implementarem políticas públicas compartilhadas, evitando o jogo de empurra entre os entes. No entanto, não é fácil compatibilizar a convivência entre autonomia e interdependência entre distintos territórios e jurisdições, sobretudo em territórios extensos e desiguais como o brasileiro.

Há dois tipos ideais de coordenação na literatura: os modelos dual e cooperativo (ABRÚCIO *et al.*, 2020). O modelo dual, que tem por protótipo o caso norte-americano, parte da premissa que cada ente possui autonomia constitucional sobre diferentes áreas para impedir a centralização do poder. Partindo do pressuposto que governos locais gastam mais eficientemente e respondem melhor a particularidades locais, a coordenação federativa seria desnecessária por ser prejudicial à eficiência decisória. O modelo cooperativo, por outro lado, sustenta-se na ideia de autoridade compartilhada entre entes federados, em que exista autonomia local sem abrir mão da coordenação nacional.

> Para garantir direitos universais, federações combinaram processos centralizados (como financiamento, normatização e indução) com implementação descentralizada e autônoma de políticas públicas. Assim, o modelo cooperativo não contrapõe centralização e descentralização, trata-as como combinação e não como oposição [...] (ABRÚCIO, 2020, p. 667).

No caso brasileiro, o modelo federativo adotado em 1891 foi inspirado no norte-americano, sendo os governos locais dotados de grande autonomia. Porém, a partir do governo Vargas,

iniciou-se um processo de centralização de capacidades fiscais, burocráticas e legais que ampliaram o poder decisório no governo federal *vis-a-vis* aos locais sem, contudo, redundar em cooperação (ARRETCHE, 2012; PAPI, 2014, 2017). A constituição federal de 1988 buscou alterar essa dinâmica dotando os municípios de maior autonomia, transferindo recursos e os responsabilizando pela implementação de políticas sociais. O governo federal, por seu turno, foi criando alguns mecanismos de coordenação federativa, através dos sistemas nacionais de políticas públicas, como é o caso do Sistema Único de Saúde (SUS) e mais recentemente com o Sistema Único de AS (SUAS), mediante normatização, indução e financiamento (ABRÚCIO, 2005; ARRETCHE, 2012).

Segundo Arretche (2012) esse movimento tímido de coordenação federativa deriva menos das instituições federativas (que originalmente produziram um centro forte) e mais da agência dos governos, ou das agendas políticas dos presidentes. Isso se deve ao fato de que, apesar do processo descentralizador ter dotado os entes subnacionais de maior autonomia (para executar), o centro não perdeu força (para formular e legislar) sobre os assuntos locais. De acordo com a autora, *"a CF/1988 ampliou o poder federal para legislar sobre todas as matérias que dizem respeito às ações de Estados e municípios"* (ARRETCHE, 2012, p. 70). Ademais, "os governos locais não previram proteções institucionais para evitar que a União tomasse iniciativas para expropriar suas receitas ou mesmo sua autoridade sobre os impostos e as políticas sob sua competência" (ARRETCHE, 2012, p. 70).

Com isso, é possível inferir que o processo de coordenação federal de políticas públicas depende sobremaneira das agendas de governo dos presidentes, que definirão as áreas priorizadas a serem coordenadas conforme sua ideologia e preferência partidária.

Nesse sentido, uma das dimensões fundamentais da gestão pública que também indica a articulação deste processo de coordenação federal nas políticas é o financiamento público. Embora

não haja uma conceituação legal do termo, o financiamento pode ser entendido como um instrumento instituído pelo Estado para definir o conjunto de fontes arrecadatórias visando alocar recursos orçamentários na organização e implementação das políticas públicas (FERNANDES e HELLMANN, 2016). Desta maneira, trata-se de um fator fundamental para a materialização das ideias e objetivos das políticas públicas.

No caso da AS, a mudança no modelo de financiamento que ocorreu com o advento da LOAS em 1993 e, posteriormente, com o SUAS e demais normas operacionais (NOB-SUAS 2004 e 2012), foi capaz de aperfeiçoar a gestão financeira da política, já que instituiu a previsão de fundos nos três níveis da federação e regulamentou a obrigatoriedade do cofinanciamento para todos os entes federativos (COLIN, 2010). Dessa forma, a partir destes dois instrumentos, os gestores da política de AS passaram a contar com a regularidade e a previsibilidade de recursos para estruturar o conjunto de serviços de proteção social e, também, a execução dos programas nacionais e locais. Com isso, foi reforçada a lógica de gestão descentralizada, com corresponsabilidades de todos os níveis, implicando na adoção de novos critérios para a definição da distribuição dos recursos da União (BRASIL, 2005a; 2012).

No entanto, apesar do avanço na organização do modelo de financiamento, o fato de não haver previsão legal fixando os mínimos constitucionais a serem aplicados pelos entes federativos torna o investimento no campo assistencial errático e dependente das agendas dos governos.

Tomando o financiamento da AS como uma *proxy* da coordenação federativa – fruto do poder de agenda dos governos –, abaixo demonstraremos como foi a evolução do processo de investimentos federal em AS ao longo do tempo. Interessa-nos verificar, sobretudo, o contexto atual que demonstra um reforço do federalismo dual, em um processo de transferência de responsabilidades (sem apoio) do governo federal aos municipais.

FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS GOVERNOS DILMA, TEMER E BOLSONARO: ENTRE A COOPERAÇÃO E A DUALIZAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 buscou ampliar o Estado de Bem-Estar Social brasileiro ao reconhecer a saúde, a educação e a assistência social como um direito de todos e dever do Estado. Assim, avançou-se na elaboração de legislação e regras específicas para guiar a implementação das políticas nos três níveis de governo, a exemplo do SUS, assim como se fixaram regras para o financiamento da saúde e educação.

No caso da educação, isso ocorreu a partir do Art. 212 da Constituição Federal, o qual normatiza que a União aplicará, anualmente, um mínimo de 18%, e os estados, o Distrito Federal e os municípios 25% da receita resultante de impostos. Já na Saúde, a Lei Complementar n° 141(2012) em seu Art. 6° afirma que: os estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, no mínimo 12% da arrecadação dos impostos e recursos; os municípios e o Distrito Federal 15% de seus impostos; e a União, o valor empenhado no exercício financeiro anterior, acrescido do percentual relativo à variação do Produto Interno Bruto (PIB) do ano antecedente ao da lei orçamentária anual.

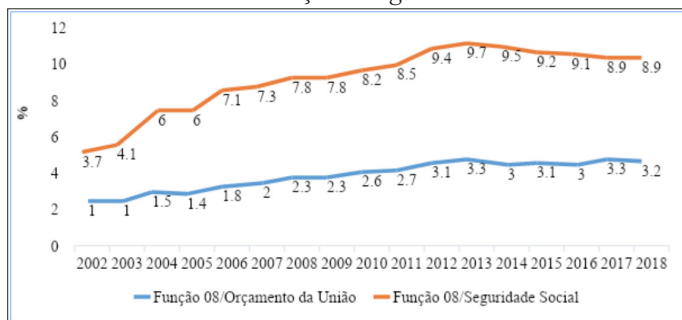
A política de AS se distancia dessa realidade. Diferentemente das políticas de saúde e da educação, não há obrigatoriedade constitucional dos níveis federativos em investirem parte de seus impostos na implementação da referida política pública (COLIN, 2010, 2008), o que torna o financiamento público nessa área discricionário, como mostramos abaixo.

Em retrospectiva, no governo FHC, apesar de a agenda social ter sido marcada pela política restritiva de gastos, foram aprovadas normas que colaboraram com a coordenação e com a institucionalização da política pública que viria a se concretizar nos anos posteriores dos governos progressistas. • A Lei

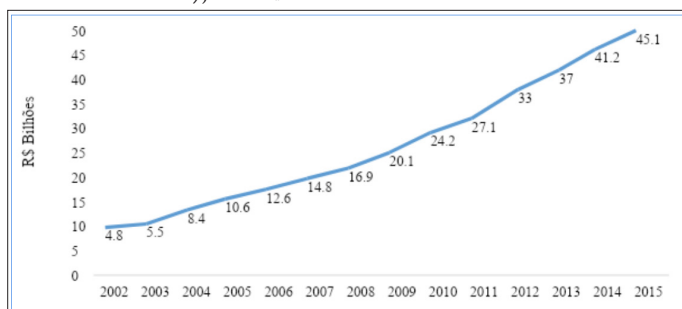
Orgânica de Assistência Social, editada em 1993, que regulamentou questões como a distribuição de competências federativas em AS, e a posterior criação de uma função orçamentária específica para a AS pela Portaria nº 42 de 1999, do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), foram passos importantes para a institucionalização desta política em território nacional.

No que tange ao financiamento, houve a mudança da lógica convenial[64] - em que o financiamento da AS por parte de municípios e estados ocorria por meio de Termos de Responsabilidade firmados com a União –, para a lógica fundo-a-fundo que obrigou as prefeituras a instituírem contas específicas para receberem os fundos nacionais e estaduais; Conselhos de AS para fazer o controle social do gasto, e o plano de AS com a previsão dos recursos para os próximos quatro anos. Desde então, foi possível observar algumas transformações na área de AS, com repercussões tanto no volume de recursos aplicados quanto na forma de financiamento. A partir dos anos 2000, é possível constatar o crescimento dos recursos para a política, assim como a elevação da participação da AS no orçamento geral do governo federal e, também, dentro do conjunto de políticas da Seguridade Social (BRASIL, 2019a).

64 O que denominamos como lógica convenial pode ser entendida pelo seguinte fluxo: o repasse de recursos ocorria por meio de Termos de Referências e Planos de Trabalho, sendo exigida a todos os entes a Certidão Negativa de Débitos. Além disso, o eventual dispêndio de recursos locais na política era complementado com o repasse de alocações orçamentárias aos entes por meio de emendas parlamentares. Entre 2000 e 2004, havia o repasse por atendimento realizado, na lógica de transferência de recurso per capita. Ocorria a remuneração pelo serviço prestado com posterior ressarcimento pela União. A descontinuidade nos repasses da verba federal na época pré-SUAS pode ser entendida, em parte, como resultado da lógica convenial.

Gráfico 1 – Participação da FUNÇÃO 08[65] em relação ao orçamento da União e em relação à Seguridade Social[1]

Fonte: Ministério da Cidadania (BRASIL, 2019a).

Nota: [1] Valores nominais.

Gráfico 2 – Valores gastos pela União na Assistência Social[66] (2002 a 2015), em R$ Bilhões – SNAS/FNAS[1]

Fonte: Ministério da Cidadania (BRASIL, 2019a).

Nota: Valores nominais.

65 De acordo com a Portaria MPOG 42/1999, a Função representa o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. No caso da Assistência Social, a portaria acrescentou a denominada Função 08 no orçamento público brasileiro, sendo então composta pelas subfunções de Assistência ao Idoso, à PCD, à Criança e ao Adolescente e Assistência Comunitária.

66 Inclui as despesas relativas ao custeio do SUAS (serviços socioassistenciais), incluindo o BPC, o que abrange os recursos sob gestão da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS).

No governo Lula, o processo de coordenação da política de AS avançou mais, dada sua prioridade governamental às políticas sociais de combate à fome e à miséria. Com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, e do SUAS, a política pública de AS passa por uma grande transformação.

Com efeito, o SUAS modificou a concepção da proteção social não contributiva no país, assim como o sistema de gestão nacional da AS, que passou a ser organizado em um sistema orgânico, tal como o Sistema Único de Saúde (SUS). Neste novo modelo, os três níveis de governo possuem responsabilidades pela prestação de serviços[67], precisam criar equipes e equipamentos públicos para implementar a política pública, considerando seu papel fundamental e articulado no combate à pobreza[68]. Para dar suporte a toda essa mudança estrutural, criaram-se novas regras para o financiamento da AS de forma que a transferência de recursos passou a operar por meio da lógica de disponibilização de serviços, com a organização do financiamento em níveis de proteção em pisos específicos (Piso da Proteção Social Básica, Piso da Proteção Social Especial) para atendimento a determinados setores da população. Além disso, consolidou-se a gestão

67 A organização dos serviços, os objetivos e forma de funcionamento da AS no SUAS, foram fixados por normas institucionais como a PNAS 2004, NOB-SUAS 2005, 2012 e NOB-RH 2006. Além da Tipificação Nacional dos Serviços socioassistenciais que regrou a forma de prestação dos serviços. Com isso, foram criados aparelhos públicos de prestação de serviços como os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), os Centros de Atendimento Especializado à População de Rua (Centros Pop), assim como foram formadas equipes de trabalho específicas para implementar as ações de AS, processo de formação e novos instrumentos de gestão como o Monitoramento, Avaliação, controle social e vigilância socioassistencial.

68 Um conjunto diverso de políticas de combate à pobreza foram implementados no governo Lula, o Programa Bolsa Família, considerado um modelo internacional de transferência de renda, deveria ser executado em articulação com os serviços do SUAS para que a pobreza fosse sendo combatida de forma geracional. Assim, a porta de entrada da política poderia ser pelo PBF, mas o atendimento ao conjunto de vulnerabilidades das famílias seria de responsabilidade das equipes de proteção do SUAS.

compartilhada da política, reforçando o cofinanciamento como um importante mecanismo de gestão financeira da política. Instituíram-se os tipos de gestão para os municípios (inicial, básica e plena) de forma a classificá-los de acordo com o cumprimento de condições mínimas para entrada no sistema descentralizado e participativo e, com isso, partir de patamares mínimos de recursos a serem transferidos pelo governo federal a estas localidades.

Com a implantação da nova PNAS sob forte coordenação federal, o SUAS avançou no território nacional instituindo práticas profissionais em municípios que antes não dispunham de equipamentos públicos, tampouco de profissionais formados sob uma lógica de garantia de direitos. Assim, até 2010, foram implantados no país 7.475 novos CRAS, em 5.254 municípios (95% dos municípios brasileiros) e 2.109 novos CREAS. Constavam que 75% dos municípios brasileiros contavam com secretarias municipais exclusivas. A estruturação e a implantação dos serviços como o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) registraram sua oferta em 100% e 91% dos CRAS, respectivamente (BRASIL, 2010). Ademais, o aporte de recursos humanos para a área foi significativo. De acordo com o Censo SUAS de 2010, houve um crescimento de profissionais de 9,6% ao ano entre 2005 e 2010, totalizando 232.085 profissionais, sendo que 47% eram compostos por vínculos estáveis (BRASIL, 2010).

Assim, até os primeiros anos do governo Dilma, o SUAS estava numa trajetória de aperfeiçoamento institucional e político, com expansão qualificada e integrada dos serviços socioassistenciais, orientado pela integralidade da proteção.

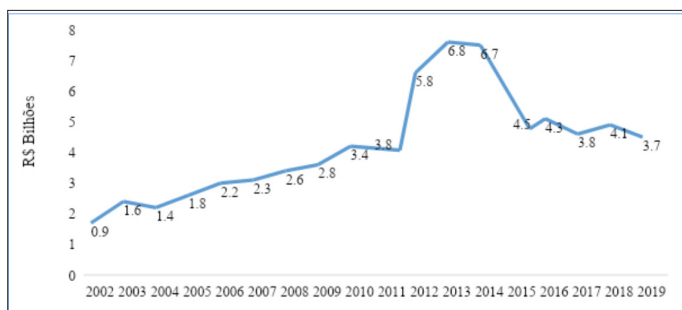
Com a criação do Plano Brasil Sem Miséria, definiram-se ações prioritárias em torno da AS, o que se traduziu num aporte de recursos excepcionalmente elevado entre os anos de 2012 a 2014. Além disso, outras duas medidas promovidas pela presidente em

seu governo implicaram na expansão do orçamento da AS: a instituição do IGD-SUAS (recursos destinados ao aprimoramento da gestão local) e a criação dos blocos de financiamento[69], que foram um avanço ao permitir maior flexibilidade na utilização dos recursos para melhor atender às necessidades locais.

Assim, se no governo Lula o montante investido em AS pelo governo federal somava 27,1 bilhões, no governo Dilma há um salto, elevando o montante para 45,1 bilhões, conforme mostra o gráfico 2. Considerando-se as despesas discricionárias, que dizem respeito àquelas investidas apenas nos fundos de AS com vistas a financiar os serviços do SUAS, de 2004 até 2011 houve uma elevação constante de gastos, chegando a 3,8 bilhões, cifras quase duplicadas até 2014, chegando a 6,7 bilhões, conforme demonstra o gráfico 3.

Após esse período de ascensão constante, tendo como marco o impeachment de Dilma Rousseff em 2016, sob o governo de Michel Temer, a política de AS passou por grandes mudanças. Ancorado na ideia de adotar uma política fiscal rígida – exigida pelo capital financeiro – somada à opção de não implementar políticas sociais direcionadas ao enfrentamento da questão social, o SUAS passou a ser afetado em sua gestão e processo de financiamento. Entre 2016 e 2017, a redução do orçamento da AS é perceptível, em especial do financiamento direcionado aos serviços do SUAS, conforme o gráfico abaixo.

69 Blocos de financiamento são conjuntos de recursos destinados ao cofinanciamento federal das ações socioassistenciais, calculados com base na soma dos componentes que os integram e vinculados a uma finalidade no âmbito do SUAS (Portaria 113/2015 MDS).

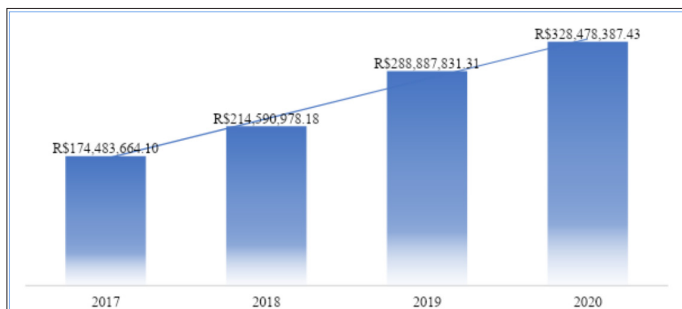
Gráfico 3 – Valores gastos pela União na Assistência Social (2002 a 2019) – apenas despesas discricionárias (RS Bilhões)[1]

Fonte: Ministério da Cidadania (BRASIL, 2019a).
Nota: Valores nominais.

Como se percebe há uma queda de 45% nos investimentos nos serviços do SUAS entre 2014 e 2017, caindo de um patamar de 6,7 bilhões para 3,8 em 2017, indicando um processo de desfinanciamento[70].

Para agudizar esse cenário, em 2016 foi criado o programa nacional *Criança Feliz* pela Resolução CNAS nº 20, de 24 de novembro de 2016. Trata-se de um programa focalizado, coordenado pela então Primeira Dama, Marcela Temer, com objetivo de atender a primeira infância, aprovado sem discussão com as instâncias deliberativas da AS. Na análise da Confederação Nacional de Municípios (CNM), com a criação do referido programa federal, houve uma redução expressiva de valores repassados aos dois níveis de Proteção Social e ao aprimoramento da gestão (IGD-SUAS) aos municípios, indicando um remanejamento de recursos oriundos da União destinados ao custeio da implementação do

70 Entendemos por desfinanciamento, o ato de desfazer paulatinamente o financiamento das políticas públicas com a "justificativa" de asfixia fiscal. A tendência decrescente do processo financiador tanto pela fixação de orçamento, quanto pelo enxugamento de repasses efetivos, foram tomados como indicador desse processo.

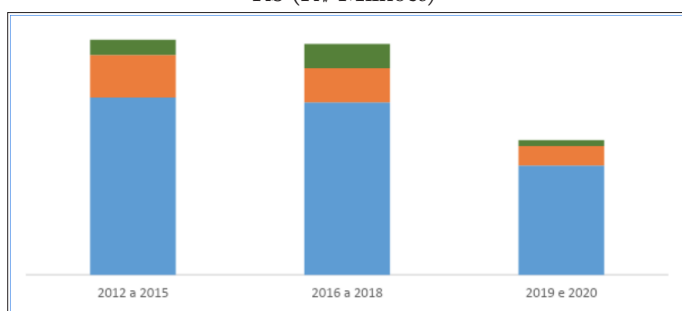
novo programa federal (REF). Conforme o gráfico abaixo, é possível perceber, desde sua criação até 2020, um crescimento de quase 50% dos valores repassados à execução orçamentária desse programa focalizado, na medida em que os valores para o financiamento do SUAS caem quase na mesma proporção.

Gráfico 4 – Execução orçamentária federal do Programa Criança Feliz (2017 a 2020) – R$ Milhões[1]

Fonte: dados obtidos pelo portal da Transparência Federal (valores dos anos de 2017 a 2020).
Nota: Valores nominais.

É importante reforçar que, durante estes anos de baixo crescimento econômico, as despesas tidas como discricionárias (por não terem obrigação legal de investimento mínimo) sofreram uma redução constante, enquanto que as destinadas às transferências de renda tiveram de ser mantidas por serem obrigatórias.

Conforme descrito na Nota Técnica do MinCid, o peso dos ajustes econômicos decorrentes da deterioração da situação fiscal recaiu sobre as despesas relacionadas ao custeio dos serviços, programas e projetos da AS (BRASIL, 2019a). Se no período de 2004 a 2014 as transferências de renda representavam cerca de 90% da despesa geral da AS no orçamento da União, com o ajuste promovido, do exercício de 2015 em diante, verificou-se um aumento na participação relativa das transferências de renda para cerca de 95% do total.

Considerando o caso do RS e das transferências nacionais entre 2016 e início de 2018, sob uma perspectiva global do financiamento da política de AS, verificou-se que a perda de recursos na transição entre governo Temer e Bolsonaro chegou a 51,70%, tendo os Programas como o bloco mais afetado (75,76%), seguido pela Gestão (42,98%) e pelos Serviços (36,63%), conforme demonstra o gráfico abaixo.

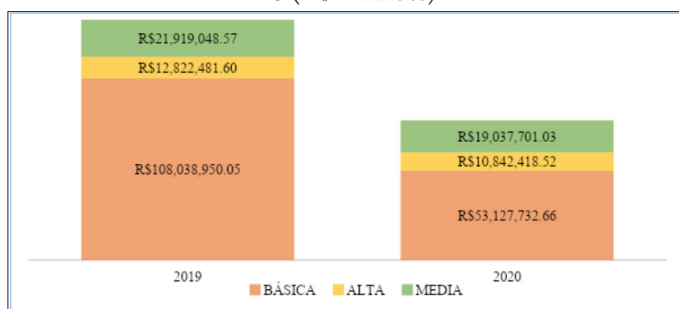
Gráfico 5 – Receita Transferida Via FNAS Por Período – Municípios do RS (R$ Milhões)[1]

Fonte: Ministério da Cidadania - Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Assistência Social (2021).

Elaborado pelos autores com base nos dados repassados pelo Ministério da Cidadania através da Lei de Acesso à Informação.
Nota: Valores nominais.

É perceptível, portanto, a intensificação do processo de desfinanciamento e, por consequência, de desestruturação do SUAS nos anos seguintes (2019 e 2020), podendo-se citar ao menos três medidas de Bolsonaro durante sua gestão que causaram um impacto direto no orçamento e no financiamento da política de AS: o contingenciamento de recursos, tanto os destinados ao custeio de serviços e programas como também à gestão; a edição de normativas que limitaram a continuidade da oferta e estruturação dos serviços do SUAS (a Portaria 2.362/2019, que reduziu de forma substancial o valor do repasse mensal para os serviços para que fossem equalizados ao orçamento disponível, priorizando o

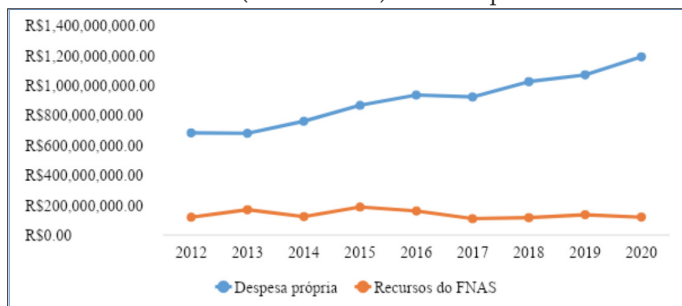
repasse de recursos limitados ao exercício financeiro vigente); e, por fim, a ausência de discussão democrática nos espaços institucionais da política socioassistencial (CNAS, CIT, Congemeas e Fonseas) para definição de questões fundamentais no contexto da pandemia da Covid-19 e da definição do orçamento para a área (PINHEIRO *et al*., 2020).

Sobre o contingenciamento de recursos destinados às proteções sociais aos municípios gaúchos, o gráfico 6 abaixo ilustra bem a queda de quase 50% dos valores transferidos pelo governo federal, sobretudo para a proteção básica.

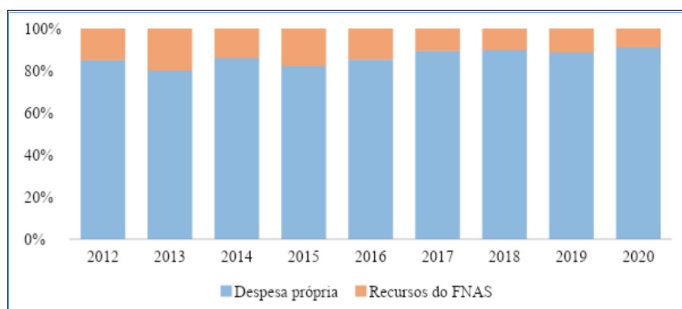
Gráfico 6 - Receita Transferida Via FNAS Por Período – Municípios do RS (R$ Milhões)[1]

Fonte: Ministério da Cidadania - Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Assistência Social (2021).

Elaborado pelos autores com base nos dados repassados pelo Ministério da Cidadania através da Lei de Acesso à Informação.
Nota: Valores nominais.

Com a falta de priorização do governo federal sobre a agenda da AS refletida no processo de desfinanciamento, cada vez mais os municípios foram assumindo a responsabilidade pela manutenção dos serviços e funcionamento do SUAS, como fica evidente nos gráficos 7 e 8.

Gráfico 7 – Execução orçamentária de recursos próprios e recursos recebidos via FNAS (2012 a 2020) – municípios do RS[1]

Fonte: Finbra, STN e Ministério da Cidadania (relatórios orçamentários baseados nas declarações dos entes municipais de 2012 a 2020 às fontes oficiais).
Elaborado pelos autores.
Nota: Valores nominais.

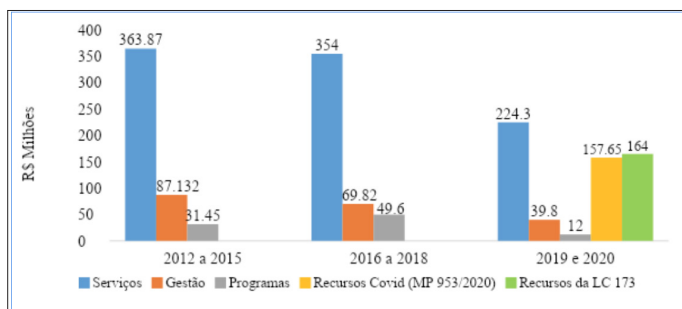
Em que pese ficar claro que o maior financiador do funcionamento do SUAS é, desde sempre, o governo local *vis-à-vis* ao governo federal, nota-se que atualmente a participação dos municípios do RS cresce, representando mais de 90% de recursos próprios, em comparação a 2013 que era menos de 80%.

Gráfico 8 – Composição % da despesa na função 08 entre os municípios gaúchos (2012 a 2020)

Fonte: Finbra, STN e Ministério da Cidadania (relatórios orçamentários baseados nas declarações dos entes municipais de 2012 a 2020 às fontes oficiais). Elaborado pelos autores.
Nota: [1] Valores nominais.

Com a crise oriunda da COVID-19 em curso, o governo vê-se pressionado pela opinião pública a adotar medidas de mitigação dos seus efeitos. Assim, por meio das Portarias nº 337 (Brasil, 2020e) e nº 54 de 2020 (Brasil, 2020d), a AS foi considerada um serviço essencial juntamente com a saúde para assegurar a vida e a segurança do cidadão, devendo-se dar continuidade às suas ações e fazer um esforço sinérgico com a política de saúde para mitigar os efeitos sociais decorrentes da COVID-19.

Com o intuito de suprir tal objetivo, o governo federal tem enviado recursos adicionais aos municípios, previstos na LC 173[71] e na MP 953/2020, ambas as regras editadas para fazer frente à pandemia, além de ter promovido alterações legais autorizando a transposição e reprogramação dos saldos financeiros de 2019 dos respectivos fundos municipais e estaduais para desenvolver ações em todas as situações de calamidade pública reconhecidas pelo Congresso Nacional, através da Lei 14.029/2020. Desde então é perceptível um acréscimo nas contas locais de recursos destinados pelo governo federal, conforme mostra o gráfico 9. Entretanto, os repasses aos governos locais não indicam que houve tentativa de coordenação federativa e sim um processo de remanejamento de recursos, retirados do desfinanciamento pretérito do SUAS.

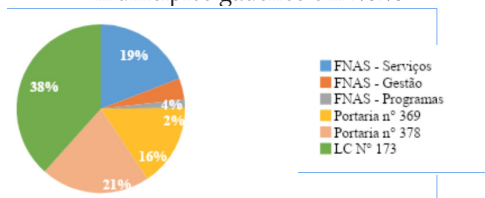
71 Estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) e, dentre outras medidas, em seu art.5°, definiu o repasse de R$ 23 Bilhões aos municípios brasileiros.

Gráfico 9 – Comparação por período (2012 a 2020) de recursos do cofinanciamento federal da Assistência Social destinados aos municípios gaúchos, incluindo os recursos para enfrentamento à Covid-19[1] (R$ Milhões[2])

Fonte: STN (Portal do Tesouro Transparente, informações de 2020) e Ministério da Cidadania - Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Assistência Social (dados obtidos via LAI em 2021).

Elaborado pelos autores.

Nota 1: A Lei Complementar Nº 173, de 27 de Maio de 2020 estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) e, dentre outras medidas, em seu art.5°, definiu o repasse de R$ 23 Bilhões aos municípios brasileiros, sendo R$ 3 bilhões para ações vinculadas à saúde e assistência social (I, b), e R$ 20 bilhões livres (II, b). 2Valores nominais.

O gráfico 10 ilustra ainda melhor o processo de financiamento em situação de emergência e calamidade, em detrimento do processo de financiamento do SUAS em âmbito local.

Gráfico 10 – Distribuição percentual de recursos federais destinados aos municípios gaúchos em 2020

Fonte: Fonte: STN (Portal do Tesouro Transparente, informações de 2020) e Ministério da Cidadania - Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Assistência Social (dados obtidos via LAI em 2021).

Elaborado pelos autores.

Como se percebe, mais de 75% dos recursos destinados aos municípios gaúchos foram contingenciais. Enquanto de 2016 a 2020 o financiamento dos serviços, gestão e programas perdeu em torno de R$ 197 milhões (conforme demonstrado no gráfico 5), os recursos oriundos da COVID-19 somaram R$ 321 milhões, cobrindo as perdas e acrescendo R$ 124 milhões, o que pode nos sugerir a hipótese de que os recursos pretéritos retirados podem ter retornado sob a forma emergencial.

Nesse sentido, importa destacar que os recursos federais destinados aos municípios para enfrentamento à Covid-19 na AS têm especificidades que, considerado o contexto do subfinanciamento, impedem-nos de considerá-los como incremento às ações socioassistenciais desenvolvidas no âmbito do SUAS. Isso porque ao analisar a Portaria 369/2020, percebe-se uma menor flexibilidade no gasto, já que o gestor local deve destinar os recursos exclusivamente a EPIs para trabalhadores do SUAS ou a alimentos para pessoas idosas ou com deficiência que estão sendo atendidas em serviços de acolhimento ou Centros-Dia, além de ações socioassistenciais cujo escopo foi limitado ao definido pela portaria. Além disso, embora permitisse maior autonomia no uso de seus recursos, a Portaria 378/2020 financiou ações na proteção social básica e especial que, na prática, apenas substituíram os

recursos ordinários que deveriam ser repassados para manutenção dos serviços continuados. E, por fim, apesar de ter destinado um montante considerável por meio da LC 173, o governo federal deixou uma margem discricionária no que se refere ao valor a ser investido pela prefeitura na AS, que poderia favorecer, em tese, o investimento na área social com maior demanda devido à crise sanitária causada pela pandemia da COVID-19 (Saúde).

Em síntese, na análise do financiamento da AS como indicativo do processo de coordenação federativa (sobretudo com base na alocação dos recursos discricionários), foi possível perceber que, entre os anos de 2012 a 2020, a representatividade do financiamento municipal foi superior ao da União (em torno de 80 a 90% de recursos próprios investidos pela prefeitura); houve uma participação superior dos municípios, nos últimos anos, dado o processo de desfinanciamento do SUAS evidenciado pela queda significativa de investimentos federais desde 2016. Constatação essa, corroborada pela literatura: desconsiderando os benefícios monetários (BPC e PBF), os municípios, e não a União ou os estados, são a principal esfera financiadora do SUAS (SOUZA, 2018).

Assim, apesar do contexto atual marcado por uma pandemia ter indicado o aumento de recursos, supomos que se trata menos de iniciativa de coordenação pela via do financiamento federal, e mais da tentativa de cobrir custos outrora cortados.

REFLEXÕES FINAIS

O capítulo discutiu os efeitos do processo (des)coordenador do governo federal sobre o financiamento da política de AS ao longo dos últimos anos. Para tanto, analisamos a trajetória da alocação das receitas oriundas da União aos municípios gaúchos à política de AS desde 2012 até 2020, verificando o montante de recursos transferidos, distribuídos em cada bloco de

financiamento (gestão, programas e serviços, Covid) e a realocação dessas receitas ao longo do tempo a partir da incidência de processos de coordenação e descoordenação federal.

O trabalho revela uma trajetória ascendente no financiamento da política de assistência social decorrente da priorização governamental às políticas sociais de combate à fome e à miséria desde o governo Lula, intensificando-se no governo Dilma. A institucionalização do SUAS exigiu novas regras para o financiamento da AS de forma que a transferência de recursos passou a operar por meio da lógica de disponibilização de serviços à população, com a organização do financiamento em níveis de proteção em pisos específicos (Piso da Proteção Social Básica e Piso da Proteção Social Especial) para atendimento a determinados setores da população, consolidando-se a gestão compartilhada da política, reforçando o cofinanciamento como um importante mecanismo de gestão financeira da política. Essa trajetória ascendente começa a ser revertida a partir do governo Temer, quando parte dos recursos destinados ao financiamento da AS são repassados a uma iniciativa de política focalizada, reduzindo-se pela metade o financiamento direcionado aos serviços do SUAS. Houve redução expressiva de valores repassados aos dois níveis de Proteção Social e ao aprimoramento da gestão (IGD-SUAS) aos municípios gaúchos, indicando um remanejamento de recursos oriundos da União destinados ao custeio da implementação do Programa Criança Feliz.

A partir desse marco temporal, as despesas tidas como discricionárias (por não terem obrigação legal de investimento mínimo) sofreram uma redução constante, enquanto que as destinadas às transferências de renda tiveram de ser mantidas por serem obrigatórias.

O governo Bolsonaro e sua agenda de retirada de direitos intensificaram ainda mais as perdas da AS, com os dados do financiamento da AS indicando que uma redução no financiamento da

ordem de 51,70% entre o seu governo e o governo do antecessor, tendo os Programas como o bloco mais afetado (75,76%), seguido pela Gestão (42,98%) e pelos Serviços (36,63%). Assim, os dados revelam uma intensificação do processo de desfinanciamento e, por consequência, de desestruturação do SUAS entre os anos 2019 e 2020. O contingenciamento de recursos, a limitação de oferta e reestruturação de serviços e os ataques aos canais institucionais de participação da política de AS têm sido os mecanismos utilizados pelo novo governo.

O desfinanciamento é, portanto, demonstração clara da falta de priorização do governo federal sobre a agenda da AS, obrigando aos municípios a assunção de maiores responsabilidades pela manutenção dos serviços e funcionamento do SUAS, indicando um processo de dualização do modelo federativo brasileiro.

A pandemia da Covid-19 obrigou a maiores repasses de recursos por parte do governo federal, mas o capítulo demonstra que esses montantes que estão retornando hoje aos municípios não podem ser considerados como incremento às ações socioassistenciais desenvolvidas no âmbito do SUAS, seja pelas restrições impostas ao seu uso, seja porque os valores indicam reposição, sob a forma emergencial, dos recursos pretéritos retirados. Tal qual demonstramos no trabalho, o reforço contingencial ao financiamento da AS não indica qualquer tentativa de coordenação federativa e sim um processo de remanejamento de recursos, retirados do desfinanciamento do SUAS.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, p. 41-67, 2005.

ABRÚCIO, F. L; GRIN, J. E.; FRANCESE, C.; SEGATTO, C. I.; COUTO, C, G. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista:

um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro 54(4):663-677, jul.-ago. 2020

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 10, n. 28, p. 88-108, 1995.

________. Federalismo, democracia e governo no Brasil: Ideias, hipóteses e evidências. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB*, São Paulo, n. 51, p. 13-34, 1º Sem. 2001.

ARRETCHE, M. *Estado federativo e políticas sociais*: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Renavan; São Paulo: FAPESP, 2000.

________. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.

________. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV; Fiocruz, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: 1988.

________. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2016.

________. Financiamento da Assistência Social no Brasil. Nota Técnica de Monitoramento. Brasília: Ministério da Cidadania - Secretaria Executiva, dezembro de 2019a.

________. Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o § 3o do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde. Brasília: Presidência da República, 2020a.

________. Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19). Brasília: Presidência da República, 2020b.

________. Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Brasília: Presidência da República, 1993.

________. Medida Provisória n° 953, de 15 de abril de 2020. Abre crédito extraordinário em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R$ 2.550.000.000,00, para o fim que especifica. Brasília: Presidência da República, 2020c.

________. Norma Operacional Básica – NOB/Suas. Resolução no 130/2005. Brasília: CNAS, 2005a.

________. Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004; Norma Operacional Básica – NOB/Suas. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005b.

________. Portaria n° 54, de 1º de abril de 2020. Aprova recomendações gerais aos gestores e trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) dos Estados, Municípios e do Distrito Federal. Brasília: Ministério da Cidadania, 2020d.

________. Portaria n° 113, de 10 de dezembro de 2015. Regulamenta o cofinanciamento federal do Sistema Único de Assistência Social - SUAS e a transferência de recursos na modalidade fundo a fundo e dá outras providências Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015.

________. Portaria n° 337, de 24 de março de 2020. Dispõe acerca de medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, COVID-19, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social. Brasília: Ministério da Cidadania, 2020e.

________. Portaria n° 369, de 29 de abril de 2020. Dispõe sobre o repasse financeiro emergencial de recursos federais para a execução de ações socioassistenciais e estruturação da rede do SUAS no âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios. Brasília: Ministério da Cidadania, 2020f.

________. Portaria n° 378, de 07 de maio de 2020. Dispõe sobre repasse de recurso extraordinário do financiamento federal do Sistema Único

de Assistência Social para incremento temporário na execução de ações socioassistenciais nos estados, Distrito Federal e municípios. Brasília: Ministério da Cidadania, 2020g.

________. Portaria n° 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que trata a lei n° 4320/1964. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 1999.

________. Proposta da Emenda à Constituição n° 32, de 2020. Altera dispositivos sobre servidores e empregados públicos e modifica a organização da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Brasília: Presidência da República, 2020h.

________. Proposto da Emenda à Constituição n° 188, de 2019. Estabelece medidas de ajuste fiscal aplicáveis ao custeio da máquina pública e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2019b.

________. Resolução CNAS n° 33 de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS. Brasília: CNAS, 2012.

BURGESS, M. Federalism and federation: a reappraisal. In: BURGESS, M.; GAGNON, A. G. (Orgs.). *Comparative federalism and federation: competing traditions and future developments*. New York: Harvester Wheatsheaf, 1993.

COLIN, D. A gestão e o financiamento da Assistência Social transitando entre a filantropia e a política pública. *In*: STUCHI, C.; PAULA, R.; PAZ, R. (Org.). *Assistência social e filantropia*: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado. São Paulo: Giz, 2010.

________. Sistema de gestão e financiamento da Assistência Social: transitando entre a filantropia e a política pública. 2008 318 f. *Tese* (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Sociologia) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.

COSTA, L.; C.; B. *incertezas e submissão? A assistência social, previdência e transferência de renda em tempos de ajustes fiscais – de Temer a Bolsonaro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019. 440 p.

COSTA, VALERIANO. Federalismo. *In*: AVELAR, Lucia e CINTRA, Antônio Octávio. *Sistema político brasileiro: Uma introdução*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF, 2004.

ELAZAR, D. J. *Exploring federalism*. Alabama: University of Alabama Press, 1991.

FERNANDES, R. M. C; HELLMANN. A. *Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2016. 324 p.

MELLO, M. A.; Crise federativa, guerra fiscal e "hobbesianismo municipal": efeitos perversos da descentralização? *Revista São Paulo em Perspectiva:* 10(3): 11-20, jul.-set. 1996.

OLIVEIRA, V. MADEIRA, L. Judicialização da política no enfrentamento à Covid-19: um novo padrão decisório do STF? *Revista Brasileira de Ciência Política*. (35) 2021

PAPI, L, P. PAPI, L.P. *Repactuação das relações intergovernamentais na implementação da política de assistência social: uma análise na região metropolitana de porto alegre*. IX ENCONTRO DA ABCP. Brasília. Anais Eletrônicos do IX ENCONTRO DA ABCP, 2014.

PAPI, L. P. A DINÂMICA FEDERATIVA DE BRASIL E ARGENTINA: Estudo comparado sobre as mudanças nos desenhos de formulação e implementação de políticas de combate à pobreza e de assistência social. *Tese* (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto alegre, 2017.

SOUZA, Celina. Federalismo e capacidades estatais: o papel do estado-membro na política de assistência social. *In*: PIRES, R. LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas* Brasília: Ipea: Enap, 2018.

WATTS, R. *Sistemas federados comparados.* Ediciones Juridicas y sociales. Barcelona, 2006.

PINHEIRO, Marina Brito; PAIVA, Andrea Barreto de; LICIO, Elaine Cristina; BARTHOLO, Marco Natalino Letícia. *O financiamento federal dos serviços socioassistenciais no contexto da Covid-19*. Nota técnica n° 80 – Diretoria de Estudos e Políticas Sociais. IPEA, Brasília, Junho de 2020.

ONDE CABE O LOCAL NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL? A LEITURA DAS CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

João Mendes da Rocha Neto

CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

No Brasil, o debate sobre o federalismo é uma tradição em diversos campos do conhecimento. No entanto, existem aspectos que dão seus primeiros passos, a exemplo das análises sobre capacidades estatais dos municípios para fazer frente ao crescente processo de descentralização de atribuições, que se avoluma desde a promulgação da Constituição de 1988.

Trata-se de um quadro bastante complexo e heterogêneo, que escapa de explicações reducionistas, tais como, adotar o porte da cidade para lhe conferir maior capacidade de gestão, ou ainda avaliar que no âmbito das municipalidades todas as unidades apresentam as mesmas insuficiências. Isso possui enorme variação

e, por vezes, está associado à maturidade do tema na agenda e ao papel dos municípios no desenho institucional das políticas públicas, notadamente aquelas de âmbito nacional.

Essa perspectiva permite fazer uma primeira aproximação com o objeto do artigo, o papel das gestões locais no processo de planejamento regional, considerando, de um lado, tais insuficiências dos municípios em cooperar para atingir os objetivos e, de outro, a própria ausência de espaço e dos mecanismos de fortalecimento para colaboração qualificada dos entes subnacionais com o governo central.

O debate procura verticalizar essa perspectiva tomando por base o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE), elaborado no ano de 2019, pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) que, dentre outras iniciativas, elenca o fortalecimento das capacidades institucionais dos entes federados, como um dos seus eixos.

Para além do suporte teórico que procura situar o leitor no contexto da análise, a consulta a documentos oficiais e bases de dados do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e da Sudene, além de instituições paraestatais, foram de vital importância para avançar no debate. A destacar o papel central do PRDNE, como referência para as reflexões, mas, sobretudo, para compreender onde as intenções de fortalecer o arranjo federativo, por diversas estratégias, assinaladas no plano, encontram obstáculos a sua consecução.

O percurso metodológico vai se colocando ao longo do texto, de forma a facilitar a compreensão do espaço institucional reservado aos municípios no PRDNE e quais os desafios postos. Nesse sentido, o caminho apresentado ao leitor possui seu ponto de partida, o debate teórico das capacidades estatais, e sua relevância para governança, caminhando para a conjuntura de descentralização de atribuições que marca os últimos 30 anos do Estado brasileiro e, a partir dessa junção, procura fazer uma leitura reflexiva sobre

o papel dos municípios no planejamento regional; passando as análises que tiveram o suporte de documentos oficiais e informações extraídas de bases de dados governamentais, a exemplo da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), além de organismos associativos municipalistas; esse trajeto é finalizado com algumas considerações sobre os desafios para esse arranjo federativo do desenvolvimento regional e seu distanciamento da gestão local.

BREVE INCURSÃO TEÓRICA: CAPACIDADES ESTATAIS (LOCAIS) COMO QUESTÃO

O ponto de partida deste artigo situa-se em uma reflexão de Grin e Abrucio (2018), ao concluírem que as capacidades estatais dos municípios brasileiros apresentam insuficiências. Adicione-se a esse aspecto a pouca produção acadêmica sobre capacidades estatais dos municípios, conforme destacado por Segatto, Euclydes e Abrucio (2021) que, igualmente, destacam as fragilidades associadas à importância do tema, na agenda, e ao legado das políticas públicas que acionam as gestões locais.

Em um país tão heterogêneo como o Brasil, as desigualdades se manifestam em diversas dimensões, há que se considerar que as capacidades das 5.570 prefeituras em cooperarem, de forma efetiva, para o cumprimento de objetivos dos programas governamentais também se diferenciam, resultando em falhas na implementação.

O debate conceitual, embora bastante denso, tem uma marca comum, a inexistência de consenso sobre o que sejam as capacidades estatais, bem como por quais meios se mensuram elas, sendo, portanto, um conceito complexo, ou como disse Marenco (2017), um *puzzle*, multidimensional que pode incorporar aspectos legais, coercitivos, fiscais, políticos e administrativos.

A questão das capacidades estatais tem sido analisada por autores que estudaram essas insuficiências em políticas específicas: Akaishi (2011) tratou da política habitacional e dos desafios dos pequenos municípios; Marenco (2017) apresentou ampla pesquisa sobre a capacidade das burocracias locais na implantação das políticas de desenvolvimento urbano; Leme (2010) discutiu o papel e as fragilidades dos municípios na área ambiental; Barreto e Guimarães (2010) analisaram a política de saúde, detendo-se na gestão do segmento farmacêutico; Peres, Bueno e Tonelli (2016) debateram questões relacionadas aos municípios na política de segurança pública; o trabalho de Sátyro, Cunha e Campos (2016) versou, especificamente, sobre as gestões locais nas políticas sociais; e Segatto, Euclydes e Abrucio (2021) discutiram esses déficits na área de educação. Essas são apenas algumas abordagens mais específicas produzidas pela academia nos últimos anos que buscaram verticalizar o tema.

Quando se trata de políticas com repercussão territorial, o quadro se mostra mais complexo ainda, pois deve considerar que tais trajetórias e diferenciações reclamam ações de fortalecimento dos governos subnacionais, que não são uma tradição na federação brasileira, embora autores como Grin e Abrucio (2018) tenham destacado tal necessidade pelo caminho da assistência técnica como forma de fortalecer a cooperação dos entes subnacionais e a, primordial, coordenação do governo central.

Logo, a identificação de falhas causadas pela insuficiência de capacidade estatal de grande parte dos municípios parece ser consenso, embora sua intensidade possua variações, bem como as estratégias de superação pelo governo federal nas diversas políticas públicas. Assim, é possível supor que tais falhas tendem a se manifestar em temas novos e com estratégias prescritivas que não se desdobram em ações de suporte às municipalidades, mas também em assuntos que tradicionalmente abriram mão da cooperação com os governos locais, a exemplo do desenvolvimento regional, historicamente marcado por uma perspectiva *top down*.

Embora existam diversas metodologias para captar essas insuficiências, uma das que mais se aproxima de aspectos objetivos na implementação é a de Toblem (1992), que classifica as falhas, nominando-as de déficits de capacidade, nas categorias macroinstitucional e microinstitucional. O autor esclarece que, no primeiro agrupamento, estão situadas as leis e regras do jogo que interferem na implementação das ações, no contexto político e macroeconômico, nas relações entre organizações e entre distintas jurisdições. O segundo agrupamento se caracterizaria pela capacidade financeira e técnica das organizações responsáveis pela execução das políticas e programas, ou seja, contém uma dimensão organizacional, que passa pelo adensamento do conhecimento pelas burocracias locais.

As distintas metodologias se adequam a determinadas políticas, mas também se aplicam a realidades conjunturais encontradas nos arranjos de governança, o que torna ainda mais enriquecedor o debate e alarga os horizontes da discussão sobre capacidades estatais.

Dessa forma, a proposta de Pires e Gomide (2016) parece ser aquela mais próxima da análise que se pretende fazer, considerando a natureza do PRDNE, que organiza suas estratégias dialogando setorialmente, no âmbito do governo federal, mas também verticaliza sua ação em direção aos governos subnacionais, colocando-se como portador dessa perspectiva transversal.

Assim, os níveis constitutivos e indicativos apontados pelos autores fornecem os elementos necessários para as reflexões trazidas no artigo. Quando se trata do nível constitutivo técnico-administrativo, os meios disponíveis (RH, disponibilidade de recursos financeiros e tecnologia) aliam-se aos instrumentos de coordenação inter e intragovernamentais, complementando-se pelas estratégias de monitoramento das ações. Já no nível constitutivo, político-relacional, estão os mecanismos de interação com o sistema político, os canais de participação social e, por fim, a articulação com os órgãos de controle.

Não se tem aqui a pretensão de exaurir o debate com base nesse conjunto de aspectos, mas utilizar-se deles para refletir acerca do papel dos governos locais em um instrumento de planejamento regional que, pela primeira vez, lhes dá algum destaque, mas não reúne as condições necessárias para superar o quadro de assimetrias das capacidades estatais nos municípios.

A PANACEIA DA CRESCENTE DESCENTRALIZAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES AOS MUNICÍPIOS

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o compartilhamento de atribuições e responsabilidades entre o governo central, os estados e os municípios. A síntese desse desenho é dada por Lasance ao dizer que o federalismo brasileiro: "[...] está condensado na distribuição das competências exclusivas entre os entes federados, no grau de hierarquia entre suas competências concorrentes e nos mecanismos de coordenação e incentivo nas competências comuns." (LASANCE, 2012, p. 23).

O arranjo federativo constitui-se em um condomínio em que a União delegou a estados e municípios algumas competências conjuntas, em atendimento ao artigo 23, e outras exclusivas, conforme previsão do artigo 30 da CF de 1988. Nesse sentido, Farah (2001) afirma que há uma nova forma de relação marcada pela articulação entre os entes federados e pela corresponsabilização nas políticas, embora reconheça que as atribuições constitucionais demarcam espaços institucionais.

No novo arranjo, houve a inclusão dos municípios como componentes da federação e a permissão de auto-organização, inclusive por meio da autorização para o estabelecimento de regras em diversas áreas, em face da delegação de competências exclusivas e concorrentes.

Embora as competências estabelecidas na constituição sejam as mesmas desde sua promulgação, o que se observa é uma

crescente produção de políticas e programas que se avolumaram e foram transferidos para os municípios. Quadro reforçado pela trajetória crescente de delegações às prefeituras, sem considerar sua capacidade financeira e técnica de fazer a gestão dessas atribuições, conformando um quadro de dificuldades para o poder local, ou seja: "[...] os municípios assumiram tarefas e poderes que jamais haviam sido conferidos aos entes locais, sem necessariamente contarem com a retaguarda administrativa e técnica necessária ao desempenho de suas funções". (LASANCE, 2012, p. 29)

Pires (2005, p. 81) faz relevantes apontamentos sobre a descentralização de políticas públicas. Dentre elas, a autora destaca a: "[...] impropriedade de soluções uniformes para contextos tão díspares (...) seja no tocante às condições físicas, econômicas e sociais, seja em relação à capacidade técnico-administrativa, financeira e fiscal [...]" e advoga pela adaptação dos arranjos institucionais às distintas realidades encontradas no país. Importa destacar que a municipalização deveria estimular a adoção de novas competências e capacidades político-institucionais, fato que ocorreu pontualmente que a autonomia político-institucional não é plena, em face da insuficiência de recursos técnicos e financeiros.

Há uma dificuldade dos estados de coordenar municípios, resultando em um cenário que as gestões locais tomam como referência o governo central e, portanto, acabam por se relacionar diretamente, conforme destacado por Segatto, Euclydes e Abrucio (2021). Este não é o caso das políticas de desenvolvimento regional que, tradicionalmente, são centralizadas no governo federal e costumam incorporar, quando o fazem, apenas os governos estaduais, restando aos municípios um papel coadjuvante.

A questão regional aliada aos aspectos locais aparece em discussão feita por Abrucio (2002, p. 11), quando destacou questões fundamentais para um federalismo exitoso, e dentre elas estava: "[...] o ataque às desigualdades regionais, por meio de políticas

redistributivas ou compensatórias para as localidades mais pobres ou carentes de infraestrutura". Essa posição se reforça em Costa (2010) quando analisa caminhos possíveis para uma reforma do Estado brasileiro e assinala a relevância da descentralização, da regionalização e da integração das ações de governo.

As falas dos autores indicam que qualquer política regional alargada, ao superar a dimensão econômica como problema exclusivo e se preocupar com o enfrentamento das questões sociais, via provimento de serviços essenciais, reclama uma perspectiva de cooperação com as municipalidades, ou seja, um modelo de governança, em suas distintas dimensões, que valorize as capacidades estatais dos entes federados. Sobre tal aspecto, Bandeira destaca:

> [o] modelo de planejamento e gestão do território deve dispor de mecanismos que promovam a articulação de ações dentro de um mesmo nível de governo. Ou seja, que assegurem uma coordenação "horizontal" entre as ações de diferentes órgãos de uma mesma instância federativa que incidam sobre uma determinada porção do território. Essa articulação é dificultada pela própria estrutura "setorializada" da administração pública brasileira e pelas diferentes regionalizações operacionais utilizadas pelos vários órgãos setoriais. (BANDEIRA, 2007, p. 207). (Grifos do autor)

Na teoria, iniciativas dessa natureza podem ser bastante interessantes, uma vez que exercitam a negociação, para pactuação, entre atores do mesmo nível ou de níveis diferentes. Uma verdadeira arquitetura de instituições e um rico quebra-cabeça de estratégias. Isto fica evidente quando Brandão esmiúça a estrutura complexa e instigante que agrega em torno do espaço geográfico o arcabouço da vida política, ao afirmar que:

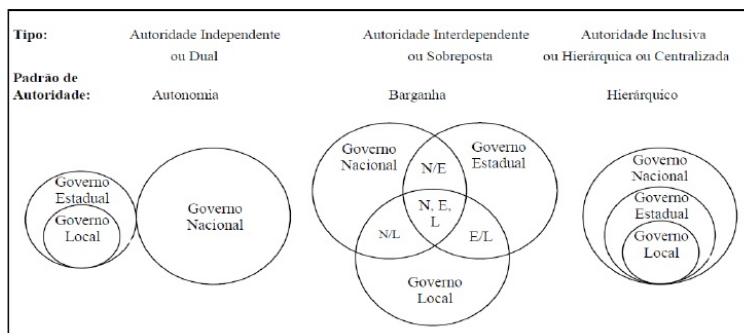
> [...] articular horizontalmente os atores institucionais de uma mesma região e integrar verticalmente as diferentes esferas político-administrativas (...) implica o reconhecimento formal da existência de vários centros de decisão concernentes ao mesmo espaço territorial e à mesma problemática (...) [e] o reconhecimento e a aceitação de competências supostas a um dado nível territorial (BRANDÃO, 2007, p. 209).

Nesse sentido, governança pública, de forma sumarizada, consiste na capacidade de governo, de governar em rede, de forma colaborativa; é governar orientando-se para resultados; reunindo elementos para resolução de problemas. No caso de políticas de alcance territorial que se estruturam sobre arquiteturas complexas de relações, a governança é um desafio, pois não se encerra nas instituições formais e diretamente associadas ao tema, muitas vezes dependendo de outras instâncias que não possuem mandato, mas detêm poder de decisão, bem como de veto.

A destacar que a trajetória histórica das políticas regionais brasileiras sempre foi marcada pela centralização, independente do regime de governo do momento, o que demonstra um distanciamento dos entes subnacionais, notadamente os municípios, em relação ao tema. Isso pode ser resultado da natureza do problema e dos meios de enfrentamento que vão requerer atuação redistributiva, pautada por um certo autoritarismo, com vistas a minimizar fricções no pacto federativo, sobretudo, vindo dos governos estaduais que mais arrecadam e que não tem retornos proporcionais, acomodando, assim, o arranjo de financiamento das políticas de desenvolvimento regional.

De forma esquemática, tomando por base Wright, o modelo que mais se aproximaria das políticas de desenvolvimento regional, no Brasil, seria o primeiro, com uma autoridade independente, tanto na sua formulação quanto nos meios para sua

implementação, ficando os entes subnacionais em um agrupamento separado que, apesar de manter contato com a União, não se incorpora como parte do arranjo institucional responsável pela temática.

Figura 1 – Modelos de articulação entre entes federados em políticas públicas

Fonte: Wright (1988).

Quando se trata de discutir o papel dos governos locais nas políticas regionais, outro ponto de reflexão reside no fato de que as políticas de combate à desigualdade regional, embora formalizadas com leis e planos, não possuem o alcance e nem os meios para atuar sem um robusto arranjo governamental horizontal e vertical. Dessa forma, os demais modelos apresentados por Wrigth (1988) são incorporados tangencialmente, por força dessa atuação em rede, o que torna a política regional mais complexa ainda no seu arranjo, em um desenho paradoxal que, de um lado, não incorpora os entes subnacionais, por tradição e, de outro, vê-se impelida a buscar essa aproximação para dar conta do enfrentamento da desigualdade regional, na sua multidimensionalidade.

As reflexões apresentadas até aqui lançam luz sobre a complexidade e extensão do desafio a ser enfrentado pelas gestões locais na implementação de políticas públicas nacionais, mas

procuram, também, chamar atenção para o espaço institucional nebuloso e impreciso dos municípios, quando se trata de cooperar para enfrentar as questões regionais, seja na formulação, ou na implementação, como propõe o PRDNE.

O PAPEL DOS GOVERNOS LOCAIS NA GOVERNANÇA DO PRDNE: O DESAFIO DA IMPLEMENTAÇÃO

O PRDNE, segundo a Lei Complementar 125/2007, constitui-se no principal instrumento de planejamento da Sudene para a região. Nele, constam os objetivos, as estratégias de desenvolvimento e os meios para alcançá-las. O Plano possui aderência com a PNDR, instituída em 2019, na sua segunda fase, pelo Decreto 9.810, de 30 de maio, conforme disposto na LC 125/2017.

O plano possui uma ideia força que estabelece seu norte: a inovação e valorização da educação, e se estrutura a partir de diretrizes, sendo 5 delas voltadas para CTI, 8 para a dimensão econômica, 7 para a dimensão social, 5 para a dimensão ambiental e 2 para a dimensão institucional. A esse artigo, interessa especialmente esta última dimensão, considerando que todas as demais podem ser impactadas pela fragilidade do arranjo responsável pela implementação do PRDNE, seja na sua coordenação, ou mesmo nas entregas propostas para as pastas setoriais, quando se fala de horizontalidade; mas a verticalidade, manifestada nas relações federativas, pouco exploradas no Plano, pode também ser um obstáculo, considerando que muitas das ações têm, nos entes subnacionais, os protagonistas, seja para sua estruturação, em papel complementar, mas, sobretudo, para sua manutenção.

É relevante demarcar o entendimento da Sudene sobre seu papel na governança do plano, visto: "[...] como processo institucional-organizacional de construção de uma estratégia, que compatibiliza os diferentes modos de coordenação entre atores geograficamente próximos, deve atender à premissa de resolução

de problemas." (SUDENE, 2019, p. 128). Dessa forma, caberia a superintendência articular interesses de distintos atores e mediar eventuais conflitos, arbitrando-os, considerando seu papel de coordenadora regional das ações do governo federal.

Além da coordenação horizontal, a aderência às estratégias de planejamento dos entes subnacionais constitui outro enorme desafio, considerando que a Sudene atua em 11 estados e 1.990 municípios, bastante heterogêneos entre si. Aspectos que escapam ao alcance de um instrumento de atuação macrorregional, feito a partir das lentes do governo central.

Esse papel conciliatório é declarado no artigo 5º da LC 125/2007, ao dispor que cabe a Sudene: "articular as ações dos órgãos públicos e fomentar a cooperação das forças sociais representativas de sua área de atuação de forma a garantir o cumprimento dos objetivos e metas" (BRASIL, 2007), o que requer uma ampla governança com setores empresariais, instituições organizadas da sociedade civil e distintos níveis de governo em todos os temas tratados pelo Plano regional de Desenvolvimento do Nordeste, e na visão da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, reclama: "uma mudança de paradigma na governança em diversos níveis e, sobretudo, entre eles" (SUDENE, 2019, p. 129), para assegurar efetividade na implementação do PRDNE.

Ao assumir a governança, a Sudene, a partir do mandato, apresenta as instâncias a serem acionadas para implementação do PRDNE, tendo como fórum estratégico o Conselho Deliberativo (Condel), vislumbrando nele um espaço político de negociações e tomada de decisões estratégicas em que tomam parte governo federal, estadual e municipal, segmentos empresariais e sociedade civil, embora bastante sub-representados[72].

72 O Conselho Deliberativo é formado pelas seguintes representações: governadores dos estados da área de atuação da instituição, ministros dos Ministérios Desenvolvimento Regional, da Economia e de mais seis de ministérios setoriais; três prefeitos de municípios de diferentes estados; três representantes do empresariado de diferentes estados; três

No eixo horizontal, governo federal, a proposta de fortalecimento do papel coordenador da Sudene para implementação do PRDNE passa pela instituição das Câmaras Técnicas e pela capacitação dos quadros, sejam eles do governo federal, sejam eles servidores estaduais que deverão dialogar com atores do governo central no trato de determinadas agendas, partindo do pressuposto da "gestão colaborativa". Nessa frente, já se observa um arranjo que exclui governos locais do processo de capacitação e de participação técnica no suporte às decisões políticas, denotando, também, um certo distanciamento dos estados e da União em relação aos municípios.

O plano alerta que o aperfeiçoamento da governança requer mudanças substantivas internas à Sudene e fora dela, superando o paradigma até então vigente para dar lugar a uma nova orientação direcionada a: "[...] mecanismos colaborativos que gerem ações e resultados à pactuação federativa, mais rápidos e coordenados – dispositivos de ação internos e externos." (SUDENE, 2019, p. 129), ressaltando que tais mecanismos podem atender distintas escalas e setores do plano, com vistas ao enfrentamento das complexas questões da região. Essa estratégia, embora trate de cooperação federativa na busca de resultados, implica em desenvolver institucionalmente os parceiros, com vistas ao alinhamento e as capacidades de fazer as entregas com a prontidão esperada pela Sudene.

Apesar de destacar a relevância dos mecanismos de cooperação nas distintas escalas, o PRDNE reconhece que tais inovações no arranjo de governança possuem um tempo para internalização e amadurecimento que, sem uma ação mais robusta da Sudene, podem ficar prejudicadas e impactar negativamente na

---

representantes da classe trabalhadora de diferentes estados; além do Banco do Nordeste do Brasil.

implementação do plano, para tanto sugere que os movimentos sejam sincronizados e integrem as distintas escalas.

Grande parte das recomendações associadas à governança no eixo 6 do plano – Desenvolvimento Institucional, concretizam-se por programas e projetos voltados para melhoria da gestão pública, com o fortalecimento das dimensões planejamento, execução, monitoramento e avaliação (com utilização de plataforma dedicada), com ênfase nos entes subnacionais.

Outra frente inovadora que o PRDNE traz são as Parcerias Público Privadas (PPP's), vistas como uma alternativa de financiamento de estruturas e provimento de serviços, diante do cenário fiscal do governo, mas que ainda são um arranjo de difícil internalização para os municípios menores. O plano sugere que tais iniciativas, quando se trata de pequenos municípios, sejam formalizadas por intermédio de consórcios, que ampliam escala e tornam o investimento privado rentável, assegurando o interesse da iniciativa privada.

A destacar que, em estudo da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) sobre PPP's, em 2016, há uma seção que se dedica a relacionar alguns problemas desses projetos em face das insuficiências dos entes subnacionais que, segundo a entidade, envolvem aspectos estruturais, legislativos, institucionais, financeiros e até mesmo culturais. Sobre as capacidades o documento demarca:

> A estruturação de parcerias público-privadas e concessões requer conhecimento técnico bastante específico e realização de estudos complexos. A grande maioria dos agentes públicos não conta sequer com a capacitação adequada para realizar a contratação de consultores para estruturar uma PPP ou concessão. Nesse contexto, a disseminação do conhecimento técnico exige que entidades federais e estaduais prestem apoio a estados e municípios com menor nível de capacitação. (CBIC, 2016, p. 28).

Adicionalmente, as apostas feitas em projetos estruturantes, de alcance regional, também são impactadas pelo déficit de capacidades, conforme assinalado pelo Ipea (2014), quando analisa uma das mais emblemáticas obras para o Nordeste, o Projeto de Integração de Bacias do São Francisco (PISF), ao consignar que, na frente de revitalização, os municípios não possuem as capacidades necessárias para gerenciar as ações.

Ao tratar exclusivamente dos entes subnacionais, o PRDNE elenca programas que democratizem a prestação de serviços às populações, por meio da digitalização da gestão, além de possibilitar a modernização da área fiscal e tributária de estados e municípios. Esses programas são complementados com iniciativas voltadas a melhoria do ambiente de negócios, com a simplificação de procedimentos para instalação de empreendimentos privados. Tudo isso com vistas à ampliação da arrecadação dos entes subnacionais o que, em tese, lhes asseguraria menos dependência dos repasses da União para investimentos em infraestrutura e serviços locais.

No entanto, as questões de ordem fiscal tornam os entes subnacionais extremamente dependentes dos cofres da União quando se trata de projetos estruturantes. Na prática, a baixa geração de receitas locais, em face dos custos com a estrutura administrativa, divide o Brasil em dois. Na região Nordeste, a proporção de municípios com nota zero, ou seja, na insolvência, atinge 71,0% das cidades, segundo a Firjan. Os dados evidenciam a baixa autonomia de grande parte das municipalidades que, na maior parte das vezes, também não reúnem condições para acessar o crédito das instituições oficiais de fomento. No Acórdão 1655/2017, o Tribunal de Contas da União reconhecia a gravidade do problema e chegou a sugerir que o governo federal propusesse formas alternativas de transferências e, portanto, de financiamento para os pequenos municípios.

Em uma síntese apressada, que permite visão geral, os indicadores relacionados à gestão dos municípios nordestinos se

mostram deficitários, tome-se como exemplo o estudo realizado pelo Conselho Federal de Administração (CFA) em parceria com a Sudene, cujos resultados indicam que o Índice de Gestão Municipal[73] dos 1.305 municípios da área da Sudene, abaixo de 20 mil habitantes é de 4,97. Essa interpretação se confirma com a base de dados da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) que, igualmente, publica um panorama das gestões locais, com base no Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável, que segmenta o desempenho das prefeituras em 4 dimensões (sociocultural, ambiental, econômica e político-institucional) e as classifica em Alto, Médio alto, Médio, Médio baixo e Baixo. Quando se trata da dimensão institucional dos 1.990 municípios da área da Sudene, apenas 10[74] deles possuem classificação média, os demais estão nas categorias inferiores.

Grande parte dos temas tratados no PRDNE são também atribuições das gestões locais, conforme dispõe o artigo 23 da CF, a exemplo da educação; da ciência, tecnologia e inovação; do meio ambiente; da produção agropecuária; da habitação; do saneamento básico; do enfrentamento da pobreza; e da cultura; o que implica, sim, na necessidade de uma arquitetura institucional que torne as prefeituras aptas a fazer gestão de algumas iniciativas previstas no plano.

Sem a pretensão de esgotar a questão das insuficiências de gestão, os dados da Pesquisa Munic de 2017, na área de desenvolvimento e inclusão produtiva, chamam atenção. Quando se trata da elaboração de diagnósticos locais sobre aspectos econômicos, no caso do Nordeste da Sudene, apenas 147 dos 1.305 municípios com população abaixo de 20 mil habitantes possuíam um documento de referência, ou seja, 11,5%, o que de todo não é um

73 O indicador sintético leva em conta as dimensões gestão, finanças e desempenho.

74 Segundo o portal que mensura o índice, os 10 municípios estão assim distribuídos: BA – 3; CE – 3; ES- 1; MG- 1; PI- 1; e RN – 1.

quadro negativo, considerando que no universo de 5.570 do país, somente 801 contavam com diagnósticos dessa natureza. Isso não reduz o tamanho da questão, considerando que um dos mais agudos problemas do Nordeste está nas questões econômicas. Portanto, a ausência de um quadro que oriente a atuação na esfera local, delega a Superintendência e, portanto, ao governo central as ações, mesmo que estas se mostrem descoladas das especificidades e sejam adotadas soluções massificadas.

Os esforços para capacitar gestões locais ainda estão localizados na Escola Nacional de Administração (Enap) e, mais recentemente, o Tribunal de Contas da União (TCU) lançou um programa de capacitação: o Programa de Apoio à Gestão Municipal Responsável – TCU+Cidades. No âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional, merece destaque o Programa de Fortalecimento das Capacidades Governativas (PFCG), instituído em 2019, com uma perspectiva inovadora, mas que ainda não alçou maiores voos pela ausência de governança instalada e insuficiência de recursos financeiros[75].

A título de enriquecimento, em 2018, a Sudene ensaiou passos importantes na capacitação dos municípios, enfatizando a elaboração de projetos para acesso a recursos de transferências voluntárias. Foram ofertados cursos e realizados seminários para servidores efetivos e comissionados das prefeituras da área de atuação da Superintendência, que totalizariam 2.500 pessoas capacitadas. Ao analisar os resultados esperados, verifica-se que o processo tinha objetivos ambiciosos[76], mas ainda insuficientes

75 O PFCG foi instituído pela Portaria 2.652, de 11 de novembro de 2019 e sua governança se estrutura conforme previsto no artigo 5 e conta com todas as secretarias finalísticas do MDR, além da Secretaria Executiva. No Orçamento Geral da União de 2021, o programa conta com pouco mais de R$ 1,3 milhão.

76 Segundo o site da Sudene os resultados esperados são: a. Compreender a necessidade de planejamento e desenvolvimento de competências para a melhoria da gestão municipal e desenvolvimento local; b. Conhecer os principais meios de financiamento público,

para promover mudanças substanciais, quando se observam as metodologias de aferição de capacidades estatais.

No contexto atual, a Sudene propõe uma estratégia de capacitar as gestões locais, focalizada nas cidades médias da região, que hoje constituem o G-51, sendo as 9 capitais e mais 42 cidades do interior da região área de atuação da autarquia[77]. Persiste, ainda, a ausência de suporte aos demais municípios da região, sob pena de uma reconcentração de investimentos, notadamente, nos serviços essenciais para as populações.

Outra aposta do PRDNE, que seria a estruturação de um ecossistema institucional, voltado para o desenvolvimento regional, com a criação de agências de desenvolvimento e robustecimento da função planejamento nos governos subnacionais que historicamente carecem de quadros técnicos e meios de financiamento para efetivar iniciativas, a partir de recursos locais.

A capacidade estatal não é somente um conceito que procura aproximar distintos interesses em torno de um processo continuado de negociação, na busca de objetivos comuns, mas também requer desempenho técnico e político das burocracias, com vistas a mediar conflitos/interesses e efetivar, pelas políticas públicas, aquilo que resultar dessas negociações. Em síntese, as capacidades estatais são o fundamento da boa governança, principalmente quando se trata de políticas e de instrumentos de planejamento, transversais com repercussão territorial, a exemplo do PRDNE.

Uma política que requer governança, inclusive interfederativa, mas que não possui os meios necessários, considerando

---

com destaque para os financiamentos federais; c. Determinar quais os problemas e as prioridades dos seus municípios, para fins de escolha de projetos; d. Elaborar Projetos consistentes e exequíveis, tendo por base o interesse público; e. Transformar Projetos em Propostas de Trabalho/Projeto Básico/Termo de Referência para submissão no Siconv.

77 Na Lei Orçamentária de 2021, há direcionamento de R$ 111.286,00 para a ação de fortalecimento das gestões locais.

que não existe um sistema de planejamento regional, devidamente instituído, que incorpore estados e arranjos institucionais sub-regionais, limitando-se ao Ministério do Desenvolvimento Regional, que detém o mandato sobre o tema, além das suas vinculadas superintendências de desenvolvimento regional. Nesse sentido, Colombo (2021) analisou as capacidades das superintendências de desenvolvimento regional em implementar os planos e entre eles está o PRDNE, dando especial destaque a necessidade de todos os atores envolvidos: "falarem a mesma língua" (COLOMBO, 2021, p. 31), o que ainda parece ser uma idealização, quando se trata das gestões locais. Tal fato acaba por limitar a integração horizontal e o diálogo federativo, por absoluta ausência de uma arquitetura com foco na concretização dos planos e dos seus projetos e que tenha no desenvolvimento institucional dos entes subnacionais o recurso que assegura a efetividade dos instrumentos de planejamento regional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão regional no Brasil não é só um problema de âmbito socioeconômico, mas também de ordem institucional. O tratamento na escala macro secundarizou o espaço dos governos estaduais e obscureceu, por completo, as municipalidades. Apesar dos muitos instrumentos de planejamento elaborados nos últimos anos, coube aos municípios um papel residual, bastante concentrado naquelas cidades com potência para polarizar o desenvolvimento econômico e ofertar serviços públicos mais elaborados.

Mais recentemente, o debate sobre os sistemas nacionais de políticas públicas e as assimetrias impuseram uma reflexão sobre o déficit de capacidades estatais das gestões locais, como fator que prejudica o alcance de objetivos e torna insuficiente o esforço de superar os problemas.

No caso das políticas regionais, por não existir um sistema constituído e, tradicionalmente, haver uma fratura com a dimensão local, aprofundou-se a lacuna quanto ao papel das prefeituras na superação das desigualdades regionais, embora seja muito claro que, algumas iniciativas propostas nos planos de desenvolvimento estão sob a atribuição local.

Esse cenário começou a mudar recentemente com a aprovação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, que nos seus eixos de intervenção declara o fortalecimento das capacidades governativas dos entes subnacionais, indicando uma inovadora frente de ação até então inexistente. Essa orientação foi internalizada na elaboração do PRDNE, como um dos eixos e se desdobrou na proposição de projetos indicativos para o fortalecimento das capacidades estatais.

Partindo dessa proposta do PRDNE, o artigo procurou fazer uma incursão no debate sobre capacidades estatais no tema desenvolvimento regional, ainda não tratado na academia, e foi mais longe, ao verticalizar aspectos estruturais que não só envolvem o problema da desigualdade regional, mas também afetam o arranjo institucional, para além do oficial, desdobrando-se nas relações federativas, com especial ênfase nos municípios.

No entanto, segundo os achados do artigo, as condições encontradas nas gestões locais e os meios oferecidos para superar o problema parecem se somar para sua perpetuação. Um quadro de déficit institucional amplo, que vai da baixa capacidade técnica e financeira, passando por questões relacionais, dá os contornos de um cenário em que a cooperação federativa será marcada pela insuficiência de gestão e as intenções formalizadas no PRDNE poderão se tornar uma quimera. Dessa forma, a inquietação que dá título a esse artigo: qual o espaço da gestão local nas políticas de desenvolvimento regional? Parece se perpetuar e sugere a existência de um campo inexplorado e longo no debate acadêmico.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC. *In* F. L. ABRUCIO & M. R. G. LOUREIRO (Eds.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. Brasília - DF, 2002.

AKAISHI, A. G. Desafios do planejamento urbano-habitacional em pequenos municípios brasileiros. *Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo*. v. 14, p. 41-50, 2011.

BANDEIRA, P. S. Território e planejamento: a experiência europeia e a busca de caminhos para o Brasil. *In*: DINIZ, C. C. (Org.). *Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil*. Brasília: UnB, 2007.

BARRETO, J. L.; GUIMARAES, M. C. L. Avaliação da gestão descentralizada da assistência farmacêutica básica em municípios baianos, Brasil. *Cad. Saúde Pública*. v. 26, n. 6, p. 1207-1220, 2010.

BRANDÃO, C. *Territórios & Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas: Ed. Unicamp, 2007.

BRASIL. Decreto 9.810, de 30 de maio de 2019. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília - DF: Imprensa Oficial, 2019.

BRASIL. *Portaria 2.652, de 26 de novembro de 2019*. Institui o Programa de Fortalecimento das Capacidades Governativas dos Entes Subnacionais. Brasília - DF: Imprensa Oficial, 2019.

BRASIL. *Lei Complementar 125, de 03 de janeiro de 2007*. Cria a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. Brasília - DF: Imprensa Oficial, 2007.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília - DF: Senado, 1988.

CBIC. Câmara Brasileira da Indústria da Construção. *PPP's e concessões: propostas para ampliar a aplicação em estados e municípios*. CBIC. Brasília, 2016.

COLOMBO, L. A. *Quando as janelas estão abertas: capacidade institucional da Sudene, Sudeco e Sudam na elaboração dos Planos de Desenvolvimento*. Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2021.

COSTA, F. L. Contribuição a um projeto de reforma democrática do Estado. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, v. 44, n. 2, p. 239-70, mar./abr. 2010.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*. v. 35, n. 1, p. 119-44, 2001.

GRIN, E. J. & ABRUCIO, F. L. Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. *Revista do Serviço Público*. v. 69, p. 85 – 122, 2018.

IBGE. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Munic*. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

LASANCE, A. Federalismo no Brasil: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do Estado. *In*: LINHARES, P. T. F.; MENDES, C. C.; LASANCE, A. *Federalismo à brasileira: questões para discussão*. Brasília: IPEA, 2012.

LEME, T. N. Os Municípios e a Política Nacional do Meio Ambiente. *Planejamento e Políticas Públicas*. v. 2, n. 35, 2010.

LOUREIRO, M. R; TEIXEIRA, M. A. C; FERREIRA, A. Conflitos e articulação de interesses no Projeto de Integração do Rio São Francisco. Gomide, A. A.; PIRES, R. R. C. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.

MARENCO, A. Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. v. 60, n. 4, p. 1025 a 1058, 2017.

PERES, U. D.; BUENO, S; TONELLI, G. M. Os Municípios e a Segurança Pública no Brasil: uma análise da relevância dos entes locais para o financiamento da segurança pública desde a década de 1990. *Rev. bras. segur. Pública*. v. 10, n. 2, p. 36-56, 2016.

PIRES, M. C. S. O município no federalismo brasileiro: constrangimentos e perspectivas. *Cad. Esc. Legisl*. v. 8, n. 13, p. 55-84, 2005.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. *Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais*. *Revista de Sociologia e Política*. v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

SATYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M.; CAMPOS, J. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. *Opinião Pública. Campinas.* v. 22, n. 2, p. 286-317, 2016.

SEGATTO, C. I.; EUCLYDES, F. M.; ABRUCIO, F. Capacidades Estatais e seus Efeitos nas Políticas Municipais de Educação. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania.* v. 26, n. 84, p. 1-19, 2021.

SUDENE. *Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste – PRDNE*. Recife: Sudene, 2019.

TOBELEM, A. Institutional Capacity Analysis and Development System (ICADS), Public Sector Management Division, Technical Department Latin America and the Caribean Region of the World Bank. *LATPS Occasional Papers*. Series nº 9, 1992.

TCU. *Acórdão 1655*. Brasília - DF: Tribunal de Contas da União, 2017.

WRIGHT, D. S. *Understanding intergovernmental relations*. California: Books/Cole Publishing Company, 1988.

FEDERALISMO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO

Rodrigo Portugal

INTRODUÇÃO

Discutir o desenvolvimento sempre foi um tema analiticamente extenso no Brasil, sujeito a discussões acaloradas que no fundo debatem estratégias para uma sociedade melhor. Os governos são elementos fundamentais no planejamento e na execução de políticas públicas com este objetivo, o que torna a questão federativa inevitável em um país das dimensões do Brasil.

Para uma ação conjunta são indispensáveis articulações dos governos nacionais, regionais e locais, todos com legitimidade de produzirem ações no território. Experiências positivas são comumente identificadas nas políticas setoriais de saúde e educação, mas como produzir realizações sob o ponto de vista espacial? Reunindo políticas em amplas dimensões (saneamento, transporte, saúde educação, renda...) e níveis (federal, estadual e municipal) para o desenvolvimento de um território, a exemplo das políticas de desenvolvimento urbano e regional.

As políticas urbanas e regionais são extremamente complexas, por visarem articular governos e políticas setoriais para um determinado espaço ou território, sem perder a noção do conjunto da federação. Por isso, debater o federalismo a partir delas é debater como articular interesses, instituições, instrumentos e modos de agir e pensar das pessoas habitantes de uma nação.

Parte-se da ideia que o desenvolvimento é o fim das políticas públicas, o federalismo é o modo como o Estado se organiza e os espaços urbanos e regionais são os lócus de disputas nas quais as políticas são promovidas. Assim, o ensaio busca realizar um panorama entre os conceitos de federalismo, desenvolvimento regional e urbano, traçando como as políticas públicas com este viés se modificaram nas últimas décadas.

A partir do método de que os processos são construídos histórico e estruturalmente, o texto dá um enfoque federativo às políticas de desenvolvimento regional e urbano realizadas no Estado brasileiro, articulando instituições, modos de pensar/planejar e os instrumentos de ação utilizados, com o objetivo de estimular o debate sobre políticas públicas envolvendo os princípios de autonomia (capacidade de se governar pelos seus próprios meios), cooperação (iniciativas conjuntas exigidas ou não por relações de autoridade) e coordenação (relação de autoridade/hierarquia entre agentes envolvidos em ações conjuntas).

IMPORTÂNCIA DO FEDERALISMO NA ESTRUTURA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO

O federalismo e o desenvolvimento são dois conceitos extremamente relevantes para compreender modos de ação articulada dentro do território. Enquanto o primeiro pode ser visto como um pacto territorial de poder (FIORI, 1995), o segundo é o alargamento das possibilidades de escolhas autônomas que os cidadãos possuem (FURTADO, 1980).

O federalismo se constitui no modo de organização do Estado que respeita a autonomia dos governos locais, ao mesmo tempo em que confere a soberania – o poder uno, indivisível e irrevogável (DALLARI, 2016) – ao governo federal. Uma relação extremamente delicada, garantida por uma constituição nacional existente para arbitrar/garantir conflitos, estimulando a cooperação e a coordenação das ações entre os entes federativos.

O desenvolvimento vai além e é o objetivo perseguido pelas estruturas federativas, e consequentemente, pelas nações. São inúmeras as estratégias para alcançá-lo e em todas elas a presença do Estado é relevante, independente do seu modo de ação. Pode-se fortalecer a atividade industrial, o agronegócio, focar em políticas sociais, robustecer o capital humano ou simplesmente deixar o mercado se autorregular a partir da garantia dos direitos de propriedade, mas sempre há funções definidas para os governos e seus níveis.

O espaço de disputa, *a priori*, é a nação, mas isso pode levar a interpretação que existe apenas um governo, nos moldes de um Estado unitário e não de uma federação como o Brasil. A premissa do federalismo é ser composto por, no mínimo, dois governos, um central e um local, que têm legitimidade, ao mesmo tempo que disputam o poder sobre parcela do território. Portanto, estratégias de desenvolvimento são sujeitas a barganhas, imposições, experimentações e controle de um nível sobre o outro.

Dessa forma, espaços urbanos e regionais se definem como lócus das disputas e estão sujeitos a todos os modos e estratégias de desenvolvimento, assim como o nível nacional. São escalas (BRANDÃO, 2015), que ocasionalmente se sobrepõem uma a outra, mas que possuem legitimidade no exercício das políticas públicas.

A cidade é o local de moradia da população, é onde as relações sociais são mais visíveis e adensadas cotidianamente. Por vezes, a cidade "é o mundo" do cidadão e o Estado é representado pelas

prefeituras e câmaras legislativas, apesar da presença de governos estaduais, federal, legislativos e judiciários na cidade. Temas como habitação, urbanismo, saneamento, transportes e uso do solo são caros aos governos locais, como dito por Costa e Marguti (2014), uma vez que influenciam diretamente o cotidiano das pessoas e a forma como enxergam a sua qualidade de vida.

Na região, o debate é menos direto[78]. As regiões podem ser áreas metropolitanas, estaduais, micro ou macrorregiões, que possuem como ente mais próximo os governos nacionais ou estaduais, mas que do mesmo modo se relacionam com as cidades. Historicamente, na federação brasileira, as políticas públicas regionais envolveram temas mais econômicos, como o emprego, a indústria, a energia, as comunicações e o transporte, macrotemas relacionados à redução das disparidades regionais e/ou geradoras de externalidades que fogem ao raio de ação das prefeituras (CAMPOLINA, 2020).

Isto é, temas urbanos e regionais podem ser díspares, mas necessitam ser coordenados em torno de um objetivo comum, que é o desenvolvimento. O desafio em sistemas federativos é interligar os temas sem enviesar para atitudes impositivas que restrinjam a autonomia dos entes em nome de um "bem maior", mesmo que constitucionalmente definido. Para tanto, são incentivadas atitudes de cooperação e coordenação, onde cada um respeite a legitimidade do outro.

A complexidade das políticas públicas urbanas e regionais aparece quando envolve instituições, instrumentos e modos de pensar historicamente construídos. Não é somente uma governança limpa e saneadora que resolverá os problemas de coordenação, autonomia e cooperação dentro de uma federação. É imprescindível conhecer o processo histórico-estrutural e as

78 Há um grande debate na geografia sobre as diferenças entre região, território e espaço (BALBIM, 2001).

estratégias de desenvolvimento já praticadas para corrigir erros e renovar acertos.

Portanto, pensar o desenvolvimento urbano e regional pela ótica federativa não se constitui em um pensamento separado. São imprescindíveis arranjos institucionais, orçamentários e de políticas públicas em um pensamento amplo sobre os governos, suas áreas de atuação e as questões federativas no Brasil.

O CASO BRASILEIRO RECENTE

No Brasil, um país de imensa diversidade e moldado sob a forma federativa, as estratégias de desenvolvimento urbano e regional se modificaram no período recente (últimos 50 anos), alterando modos de pensar/planejar, instituições e instrumentos de políticas públicas, conforme será apresentado a seguir.

MODOS DE PENSAR/PLANEJAR

O modo de pensar e planejar o desenvolvimento sofreu profundas modificações nas ultimas décadas, o que rebateu sobre a federação e as estratégias urbanas e regionais. O modelo nacional desenvolvimentista foi hegemônico até os anos 1980, cujas características pressupunham um Estado nacional forte, planejador e investidor (DRAIBE, 1985), no qual os entes subnacionais seriam correias de transmissão das ações federais em um federalismo altamente centralizado.

No âmbito da economia, o investimento era a principal variável para o desenvolvimento do país, no qual o governo federal seria o centro da articulação no território. A partir das suas empresas estatais, despesas diretas e financiamento público, o governo central se tornou o indutor do processo, cuja principal estratégia era manter o investimento público, privado e a renda da população em patamares crescentes, de forma a alimentar um

círculo virtuoso de crescimento. Assim, o crescimento econômico seria acompanhado de melhorias nos indicadores sociais, convergindo para um processo de desenvolvimento.

Na questão regional, os investimentos seriam organizados no território para garantir a redução das desigualdades, uma vez que o crescimento econômico se dava de forma desigual entre as regiões Sul/Sudeste e o restante do Brasil. É desse período que o governo federal adotou modelos de industrialização – a principal locomotiva do investimento – para conectar as regiões a um complexo econômico nacional, segundo estratégias de desenvolvimento amparadas em autores como François Perroux, Gunnar Myrdal, Albert Hirschmann e Celso Furtado (PORTUGAL; SILVA, 2020), em uma fase de planejamento tecnocrático, sem participação popular e decidido centralmente.

Na questão urbana, as cidades eram o centro da industrialização e o *lócus* de tensão gerado pelo rápido crescimento econômico brasileiro. Então, a ideia era planejar essa nova forma organizada de viver, incentivando a construção da nova capital Brasília e suas quadras planejadas, dos conjuntos habitacionais nas cidades e dos grandes investimentos de mobilidade urbana, com seus metrôs e viadutos, mesmo que a um custo de inflação, despejos, remoções e desarticulações das vidas cotidianas. E assim como a questão regional, a estratégia do desenvolvimento urbano também era dada a partir do planejamento tecnocrático e investimentos a nível central.

A partir dos anos 1990, a estratégia de desenvolvimento guiado pelo investimento público se reconfigurou. Em vez dos investimentos diretos, os governos nacionais deveriam se retrair para abrir espaço aos investimentos privados, agora principais condutores do desenvolvimento. O período é comumente identificado como neoliberalismo, mas adotamos a nomenclatura de um processo de neoliberalização, ou seja, uma "[...] tendência historicamente específica, desenvolvida de maneira desigual, híbrida

e padronizada de reestruturação regulatória disciplinada pelo mercado" (BRENNER; PECK; THEODORE, 2012, p. 18).

Com a neoliberalização, muda-se o pensamento sobre o indutor dos processos de desenvolvimento, reescalona-se o governo federal para uma menor função e levam-se governos estaduais e municipais a assumirem autonomamente novas competências, antes concentradas a nível federal. Foi um fenômeno de descentralização, cujos autores da escolha pública (BRENNAN; BUCHANAN, 1980) dentro do federalismo fiscal foram os principais expoentes. Para eles, o governo central era perdulário, inepto e o fornecimento de políticas públicas deveria ser formulado e executado pelos níveis inferiores.

Ou seja, políticas de emprego, renda, indústria mais afeitas aos aspectos regionais e capitaneadas pelo governo federal foram reconfiguradas para uma maior participação subnacional – especialmente dos estados –, assim como urbanismo, mobilidade e habitação deveriam ser conduzidos pelos municípios. A crítica foi que se estava conduzindo para uma descentralização exacerbada, que desmobilizaria os modos de ação dos governos até então.

O planejamento estratégico ganhou destaque ao ser um método selecionador de variáveis e útil frente à redução da abrangência do modo de planejamento anterior. Dessa forma, criou-se uma miríade de planejamentos, instituições e instrumentos pouco convergentes, adaptáveis à ocasião e sujeitos à concorrência predatória dentro do federalismo. No âmbito empresarial, as empresas menos adaptadas e eficientes poderiam desaparecer com a competição. Porém, ao se falar de governos e desenvolvimento, essa analogia é difícil, pela rigidez da sua legitimação constitucional e territorial. A extinção de municípios ou estados não pode se dar pelas escolhas racionais e privadas, mas sim por questões territoriais, que envolvem o pertencimento a terra e o fornecimento de políticas públicas que produzam liberdade de escolha ao cidadão.

Com a mudança do modo de pensar, a participação do governo federal dentro deste sistema de governança para o desenvolvimento seria o de garantidor das regras institucionais (NORTH, 1990) para incentivar os investimentos privados, em vez da sua função anterior de investimentos diretos. Nesse sentido, o governo federal não seria investidor e empresário, mas sim um regulador do mercado, o que fez surgirem agências regulatórias e se fortalecerem órgãos jurídicos e de controle, com o escopo de estabelecer limites aos entes subnacionais.

Os governos locais e regionais deveriam cumprir as regras, evitando principalmente *default* da dívida pública. Com isso, surgem instituições fiscais como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e é fortalecida a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), para evitar atitudes ineptas a nível local. A estrutura montada reduziu a capacidade de investimentos autônomos, tornando as relações federativas e econômicas mais rígidas e a federação brasileira extremamente centralizada (LOPREATO, 2002).

O mesmo se pode dizer das políticas públicas. Instituições como o Tribunal de Contas da União (TCU) e Controladoria Geral da União (CGU) se fortaleceram e começaram a controlar com mais avidez o cumprimento dos normativos relacionados à ação pública. É notória a elevação do número de acórdãos e fiscalizações com esta tônica.

Foi uma contradição, uma vez que descentralizar as funções públicas era mais eficiente que toda a estrutura de controle erigida. Contudo, o avanço do controle não surpreende, pois dentro das próprias teorias de federalismo fiscal, ganhou corpo formas de descentralização regulada, na qual o federalismo deveria preservar mercados (MONTINOLA; QIAN; WEINGAST, 1995). Para esta teoria, o governo federal deveria estabelecer regras para os governos subnacionais, com metas e punições críveis. Com isso, os agentes privados teriam mais segurança para realizar seus investimentos, sabendo que os governos teriam seu desempenho melhorado.

No Brasil, o processo seguiu essa linha tanto nas rígidas regras fiscais construídas, quanto pela restrição institucional realizada pelos órgãos de controle. Pode-se dizer que há na federação uma nova forma de centralização de decisões de políticas públicas, em um processo altamente controlado pelo governo federal e as "novas" instituições de poder (TCU, CGU, STN), onde o investimento público já não é o principal baluarte. E mesmo quando a descentralização foi estimulada, perguntou-se qual a capacidade dos entes subnacionais de absorverem todas as funções públicas (MONTEIRO NETO, 2014).

Apesar da nova forma de centralização, que saiu de um modelo de investimentos para um de estrutura regulatória, os objetivos do desenvolvimento e o direcionamento das políticas públicas principais (saúde e educação) continuaram a ser nacionais, o que forçou a coordenação entre a escala federal, regional e local, para não fragilizar o federalismo. Casos da governança nos sistemas de saúde e educação foram exemplos de políticas públicas guiadas pelo governo federal com certa autonomia local, mas deve-se destacar que tais políticas foram garantidas constitucionalmente, com um mínimo de despesas obrigatórias, o que não ocorreu com as demais.

Assim, políticas espaciais com apelo regional não encontraram o seu espaço dentro dessa nova configuração, que se estruturou em volta de políticas setoriais constitucionalmente garantidas, ficando à mercê da ocasião e das atitudes pouco conectadas, como a guerra fiscal entre os estados e a dificuldade de execução de políticas com foco explicitamente regional.

Do mesmo modo, políticas de desenvolvimento urbano, mais afeitas aos governos locais, tiveram um período de fomento federal entre 2000 e 2010, mas depois ficaram sujeitas às limitadas capacidades locais, também não encontrando um espaço estruturalmente sólido dentro das políticas públicas da federação brasileira.

INSTITUIÇÕES

No período nacional-desenvolvimentista, havia um arcabouço de instituições para tratar das questões regionais e urbanas. As superintendências de desenvolvimento regional, que pulularam nas décadas de 1960 e 1970, funcionavam como ministérios, principalmente para o Norte e Nordeste do país, articulando investimentos tanto produtivos e de infraestrutura nas regiões. De forma mais ampla, criou-se o Ministério do Interior, nos anos 1960, para gerenciar investimentos em todo o território brasileiro, aliados às superintendências e articulados com bancos federais de desenvolvimento regional, como o Banco da Amazônia S.A e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Na questão urbana, os municípios ainda não eram entes federativos até 1988, e o governo federal possuía o Banco Nacional de Habitação (BNH) para financiar políticas habitacionais, e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), voltado especificamente para o planejamento urbano.

Na década de 1990 e com o ímpeto mais robusto da neoliberalização, as instituições foram extintas ou se enfraqueceram, desmobilizando a atuação do governo federal junto aos entes subnacionais, apesar do desenvolvimento urbano e o regional continuarem presentes como um dos objetivos da federação brasileira, *vide* a Constituição de 1988.

Na institucionalidade urbana, o pressuposto era descentralizar as atribuições para os governos locais, porém, em 2001, aprovou-se o estatuto das cidades (Lei n° 10.257, de 10 de julho de 2001) que foi de encontro a esta descentralização exacerbada. O estatuto estabelecia parâmetros para as políticas nas cidades, como o conceito de cidades sustentáveis, gestão democrática e incentivou o princípio da cooperação, como um contraponto à competição.

Do mesmo modo, o normativo regulou a atuação das prefeituras, em consonância à nova função do governo federal, de regular as ações dos entes subnacionais através de normativos e penalidades quanto as suas políticas públicas.

Em 2003, houve um avanço na regulação federativa ao ser criado o Ministério das Cidades, responsável por gerir políticas importantes, como o "Minha Casa, Minha Vida" e obras de infraestrutura, em especial na preparação para os grandes eventos esportivos (Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016) financiados pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Em 2015, foi criado o estatuto das metrópoles (Lei nº 13.089, de janeiro de 2015), ainda não plenamente aplicado, em função da crise política e econômica do país a partir de meados da década de 2010 e pela própria extinção do Ministério das Cidades em 2018. Naquele ano, o ministério se fundiu ao Ministério da Integração Nacional, formando o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), o que significava a intenção de reunir as políticas de desenvolvimento urbano e regional em uma só pasta.

Pelo lado regional, as políticas se mostraram mais oscilantes nos últimos trinta anos. Os anos 1990 foram marcados pelos eixos de integração nacional, que direcionavam investimentos logísticos em todo o Brasil, mas criticados por não atacarem o problema das desigualdades regionais em suas amplas dimensões.

Em 2003, foi criada a Politica Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) para suprimir tais imbróglios, a ser gerenciada pelo Ministério da Integração Nacional, criado em 1999, quase uma década após a extinção do Ministério do Interior. Contudo, as políticas estavam fragilizadas pela extinção das Superintendências de Desenvolvimento Regional em 2001, assim como os problemas de aplicação dos recursos dos fundos constitucionais de financiamentos pelos bancos de desenvolvimento regional (BASA e BNB) (PORTUGAL; SILVA, 2020).

A PNDR só foi de fato institucionalizada, em 2007, (Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007), mas apresentou vários problemas em sua execução, como não ter alcançado status de política de Estado e não ter apresentado uma governança federativa (ALVES; ROCHA NETO, 2014). Ela ficou restrita ao governo federal e não se articulou com o planejamento executado pelos estados e municípios. Em 2019, já com o MDR, a política foi reformulada (Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019), mas ainda não conseguiu adentrar para uma esfera mais federativa e articulada.

Assim, as políticas urbanas e regionais ainda não são desarticuladas entre si e com os entes federativos, mesmo com a tentativa de junção com o MDR. O planejamento regional pouco cita o planejamento urbano e vice-versa, assim como não encontraram um espaço de ação que os torne imprescindíveis aos governos estaduais e municipais.

As pautas estaduais e municipais em termos de orçamento e planejamento destinam-se para políticas setoriais de saúde, educação, segurança pública, ficando as instituições regionais, que tratam de emprego, indústria, infraestrutura econômica; e urbanas, que tratam de saneamento, habitação, mobilidade, continuamente em um espaço marginal dentro das discussões federativas, assim como o planejamento territorial e a integração destes setores.

O governo federal, no que se refere a políticas de desenvolvimento regional e urbano, ainda não encontrou um lócus de atuação perene junto aos estados e municípios, ficando sujeitos ao espaço da descoordenação e não cooperação, de modo que a autonomia dos governos locais não é suficiente para oferecer serviços públicos de forma mais inclusiva.

O governo federal detém mais recursos, mas ainda não suficientes coordenados para uma centralidade dos temas urbanos e regionais dentro das políticas públicas formadas dentro da governança federativa.

INSTRUMENTOS

A noção da descentralização busca dar maior autonomia aos governos locais, dando a eles maiores capacidades para ordenar o território urbano. Tanto o estatuto das cidades, quanto o das metrópoles e as leis dos planos diretores reforçaram a direção de melhoria da qualidade de vida articulada entre os entes federativos.

Institutos tributários e financeiros urbanos, como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e os incentivos, alinham-se aos instrumentos de planejamento (planos nacionais, regionais, metropolitanos e municipais) e aos institutos jurídicos e políticos urbanos (tombamento, unidades de conservação, usucapião, entre outros), com o escopo de organizar o território local, seja pela habitação ou pelo uso econômico da terra para o desenvolvimento urbano.

Essa é a ideia central de um planejamento urbano mais inclusivo. Entretanto, a efetividade dos normativos e dos instrumentos utilizados ainda é incipiente, sujeita à baixa interseção entre os entes. Para corrigir essa rota, nas últimas décadas houve propostas de sistemas nacionais de políticas públicas, como de habitação, de trânsito ou de mobilidade urbana, para trazer sinergias às ações dispersas pelo território, assim como as propostas que buscaram soerguer uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), também coordenadora das ações com ênfase nas cidades, mas ainda em aprimoramento.

Na linha regional, a PNDR contou com seus instrumentos, a maioria voltada para a iniciativa privada, sem um objetivo claro de ordenamento territorial guiado pelos governos, como focou a política urbana. O Decreto nº 10.257/2019 (PNDR) delineou como instrumentos: a) os Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs), créditos subsidiados para os pequenos tomadores das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil, sendo impedidos de acesso os governos subnacionais; b) os Fundos

de Desenvolvimento Regional (FDRs), voltados para projetos de infraestrutura nas mesmas regiões e também voltados para a iniciativa privada; c) os incentivos fiscais sobre o Imposto de Renda sobre a Pessoa Jurídica (IRPJ), voltados para grandes estabelecimentos, pois só acessa quem apura o IRPJ pelo lucro real.

O Orçamento Geral da União seria o único instrumento que poderia financiar entes subnacionais para uma perspectiva regional, porém cada vez mais se limitam às emendas parlamentares (PORTUGAL, SILVA, 2020), denotando que as estruturas e instituições executivas do governo federal possuem arbítrio restrito quanto ao direcionamento dos recursos para o desenvolvimento regional.

A perda da centralidade é demonstrada pelo fato de que até 1999, o desenvolvimento regional era uma função orçamentária do governo federal, mas foi extinta e reclassificada em políticas setoriais.

Como visto anteriormente, historicamente as despesas com desenvolvimento regional envolvem gastos em infraestrutura econômica (energia, transportes, comunicações), emprego e indústria. Então, tais despesas deveriam se articular com os gastos de estados e municípios para trazer sinergias para as políticas desenvolvidas.

Porém, os dados de 2019 (STN, 2020) mostram que os estados liquidaram 22% em encargos especiais, que correspondem ao pagamento de suas dívidas, 20% na previdência social, 14% em educação, 12% em saúde e 10% em segurança pública. O transporte foi a primeira função relacionada ao desenvolvimento regional historicamente construído e correspondeu a somente 3% das despesas totais. Isto é, a necessidade dos estados nos seus gastos passa a margem dos instrumentos hoje existentes para a política de desenvolvimento regional.

Nos municípios, a relação é mais estreita com o desenvolvimento urbano. Segundo os mesmos dados, 27% das despesas liquidadas, em 2019, foram destinadas à educação, 25% à saúde,

11% à administração e 9% ao urbanismo. Ou seja, o urbanismo, uma função relacionada ao desenvolvimento urbano, figura como um dos principais gastos dos governos locais, havendo espaço e interesse para uma melhor articulação entre o governo federal e municipal, o que foi visto durante a existência do Ministério das Cidades e as políticas desenvolvidas.

Nas políticas de desenvolvimento regional, o espaço é bem mais largo e os estados não se veem através dos instrumentos. Assim como nas políticas urbanas, o planejamento também faz parte da política regional, mas diferente daquele, as fontes de recursos se destinam à iniciativa privada. Não é o foco o direcionamento para os governos subnacionais e para o ordenamento territorial e, dessa forma, não conseguem adentrar nas despesas realizadas pelos estados e municípios.

Destaca-se que, nas últimas décadas, o governo federal buscou criar a Politica Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) para um olhar mais regional sobre onde produzir e onde conservar, em uma atitude similar ao Zoneamento Econômico Ecológico (ZEE), leis aprovadas pelos governos estaduais em meados dos anos 2000 almejando definir espaços de uso econômico, mas ainda pouco aplicadas, pelos intensos conflitos envolvendo a terra e o meio ambiente.

Assim, apesar das tentativas, a miríade de políticas pouco se articularam federativamente, cada uma estabelecendo espaço no seu nicho. Urbano é urbano, regional é regional, governos estaduais são governos estaduais e governos municipais são governos municipais. O que importa é a quantidade possível de recursos não reembolsáveis disponibilizados pelo governo federal, uma raridade em tempos de austeridade fiscal, como vivido desde meados de 2010 e, particularmente, desde a aprovação da lei do teto dos gastos (Emenda Constitucional n° 95, de 15 de dezembro de 2016), ficando restritas ao financiamento via emendas parlamentares.

No que tange aos recursos e instrumentos, a percepção é de uma concorrência entre as instituições, cada uma buscando manter o seu espaço com pouca cooperação e coordenação. Não é somente uma competição vertical (federal, estadual e municipal), mas também horizontal, entre os próprios órgãos do governo federal, dos estados e dos municípios. Cada um fica restrito aos seus interesses, o que por vezes causa imobilidade. Como exemplo, uma política urbana que prepare o território para investimentos produtivos mais eficazes e organizados espacialmente, como pregam as políticas regionais, ao mesmo tempo que respeitem a participação popular e o meio ambiente, ainda é uma experiência distante, pelo perfil setorizado das políticas públicas, suas instituições, instrumentos e modos de pensar/planejar.

E para que isso se concretize nas políticas de desenvolvimento urbano e regional, ainda falta muito a se caminhar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O texto buscou fazer um balanço das políticas de desenvolvimento urbano e regional no Brasil, nas últimas décadas, evidenciado como o federalismo importa para tais iniciativas. Para tanto, analisaram-se os modos de pensar/planejar a questão, as instituições e os instrumentos de ação, todos amparados em um ambiente de barganhas dentro do regime federativo.

Partiu-se da ideia de que o desenvolvimento é o objetivo das políticas públicas coordenadas pelo Estado, cujo modo de organização é o federalismo. Por sua vez, o lócus de disputa que recebe e contribui para as políticas públicas são os espaços urbanos e regionais, entremeados por escalas que se cruzam e se complementam. Isto significa um governo federal interagindo com estaduais e municipais de forma cooperativa, autônoma e coordenada para ações voltadas para o desenvolvimento.

Os resultados mostram que o desenvolvimento continua importante como objetivo, mas as estratégias se modificaram,

assim como o federalismo. Instituições foram extintas e ressignificadas, instrumentos mudados e modos de pensar também reconfigurados. Tudo isso reflete uma mudança na forma de ser dos governos e nas relações federativas que os envolvem. A federação brasileira continua a ser centralizada, mas de outra forma, com diretrizes mais voltadas para a regulação econômica e jurídica e menos ao investimento direto dos governos.

Nos últimos 30 anos, ganharam corpo políticas setoriais de saúde e educação, constitucionalmente garantidas e que elevaram patamares sociais dentro do país, apresentando um alto grau de articulação federativa. As razões são os mínimos de despesas assegurados pela Constituição, o que não foi visto nas políticas espaciais, que perderam sua centralidade dentro do Estado brasileiro.

Um federalismo para o desenvolvimento regional e urbano tem necessariamente que atentar para a autonomia dos entes subnacionais, ou seja, sua capacidade de se gerir por seus próprios meios, o que é distante no Brasil em relação aos governos estaduais e municipais. A coordenação do governo federal, no que tange a políticas desenvolvimento regional e urbano, pouco atenta para a necessidade setorial (realização do gasto) dos níveis locais, o que deixa as relações esparsas e com baixo estreitamento.

Em um ambiente de alta competição, os governos se veem isolados e com poucas capacidades de ação, desestimulando ações de cooperação constante em áreas historicamente construídas nas políticas regionais (infraestrutura econômica, emprego e indústria) e urbanas (urbanismo, habitação, saneamento).

Portanto, as barganhas típicas do federalismo não encontraram um lócus dentro das políticas de desenvolvimento urbano e regional, que buscam ordenar o território e o espaço, estando mais próximas de políticas setoriais, como a saúde e a educação. O que é uma prática diferente daquela exercida até os anos 1980 e leva a discussão espacial para um ambiente marginal dentro das políticas públicas brasileiras.

A nossa constatação é que ou se ressignificam historicamente as áreas de atuação das políticas de desenvolvimento regional e urbano, trazendo novos instrumentos, escolha de variáveis e modos de pensar, ou buscam-se soerguer os tradicionais conceitos, alimentando a necessidade dos estados e municípios por maiores gastos em aspectos econômicos e de organização territorial, comumente empregados nas políticas urbanas e regionais. Para isso, é preciso discutir desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

ALVES, Adriana Melo; ROCHA NETO, João Mendes. Perspectivas do desenvolvimento regional no Brasil. *Revista Política e Planejamento Regional*, v. 1, n. 2, p. 311-338, 2014.

BALBIM, R. N. Região, território, espaço: funcionalizações e interfaces. *In*: CARLOS, A. F. A. (Org.). *Ensaios de geografia contemporânea*. São Paulo: Hucitec, p. 160-169, 2001.

BRANDÃO, Carlos. Transformar a provisão de bens e serviços públicos e coletivos nos espaços urbanos e regionais do Brasil. *e-metropolis:* Revista eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais, v. 23, p. 6-14, 2015.

BRENNAN, Geoffrey; BUCHANAN, James McGill. *The power to tax:* analytical foundations of a fiscal constitution. Cambridge: Cambridge University Press, 1980.

BRENNER, Neil; PECK, Jamie; THEODORE, Nik. Após a neoliberalização? *Cadernos Metrópole.* São Paulo, v. 14, n. 27, p. 15-39, 2012.

COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Barbara Oliveira. *Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras:* transportes, saneamento básico e uso do solo. Brasília: IPEA, 2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

DINIZ, Clelio Campolina. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. *In*: SOUSA, Cidoval Morais; THEIS, Ivo Marcos; BARBOSA, José Luciano Albino (orgs.). *Celso Furtado:* A esperança militante. V. 1. Campina Grande: EDUEPB, 2020.

DRAIBE, Sonia. *Rumos e metamorfoses:* estado e industrialização no Brasil 1930/1980. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1985.

FIORI, José Luis. O federalismo diante do desafio da globalização. *In*: AFFONSO, Rui de Britto Alvares; SILVA, Pedro Luis Barros (orgs.). *A federação em perspectiva:* ensaios selecionados. São Paulo: Fundap, 1995.

FURTADO, Celso. *Pequena introdução ao desenvolvimento:* enfoque interdisciplinar. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1980.

LOPREATO, Fernando Luiz Cazeiro. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação.* São Paulo: UNESP, 2002.

MONTEIRO NETO, Aristides. Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual. *In*: ______ (org.). *Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro:* capacidades e limitações governativas em debate. Brasília: IPEA, 2014.

MONTINOLA, Gabriella; QIAN, Yingyi; WEINGAST, Barry. Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success. *World Politics,* v. 48, n. 1, p. 50-81, 1995.

NORTH, Douglass. *Institutions, institutional change and economic performance.* Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PORTUGAL, Rodrigo; SILVA, Simone Affonso da. *História das Políticas Regionais no Brasil*. Brasília: IPEA, 2020.

STN – SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *Finanças do Brasil (FINBRA*). Brasília: 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3cyZwMw>. Acesso em: 28. set. 2020.

INTERAÇÃO ESTADO-SOCIEDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS DE RENDA MÍNIMA: O PAPEL DOS BANCOS COMUNITÁRIOS E MOEDAS SOCIAIS

Leonardo Prates Leal
Marconi Tabosa de Andrade

INTRODUÇÃO

A relação entre movimentos sociais e políticas públicas tornou-se um dos temas centrais na agenda brasileira de estudos sobre movimentos sociais. Tal centralidade expressa uma reconfiguração das relações entre os movimentos sociais e o Estado ao longo das últimas décadas desde a redemocratização (AVRITZER, 2008; AVRITZER, 2016), as quais tiveram implicações tanto para a organização e atuação dos movimentos, como para a formulação e implementação das políticas públicas.

Entre os diferentes aspectos mais proeminentes desse campo de estudos, está o reconhecimento de que os movimentos sociais importam para as políticas públicas e que as políticas públicas, por sua vez, impactam a emergência, desenvolvimento e sucesso

dos movimentos (LAVALLE *et al.*, 2018; TATAGIBA, ABERS e SILVA, 2018).

As pesquisas, nesse campo, enfatizam, entre outros aspectos, as consequências de movimentos sociais para as políticas públicas, primeiro, quando ativistas institucionais possuem vínculos com movimentos sociais ou partidos e utilizam-se de sua posição na burocracia estatal para influenciar mudanças ou criar políticas (ROOTES, 2004; EARL, 2004; BANASZAK, 2010). Segundo, quando os movimentos sociais produzem mudança cultural nas instituições, mudanças na relação de poder, mudança de normas e procedimentos (formais ou informais) ou até mudanças políticas mais estruturantes durante momentos de crise (BOSI, GIUGNI e UBA, 2016).

Adicionalmente, ocorrem também consequências de movimentos nos diferentes estágios das políticas públicas, com maior ênfase nos estágios de formação da agenda e de formulação da política, mas também podem influenciar o estágio de implementação (SOULE e KING, 2006; AMENTA *et al.,* 2010; BANASZAK, 2010; ROOTES e NULMAN, 2015). Desse modo, os movimentos sociais podem influenciar todo o processo decisório das políticas públicas, desde a sua formulação até a sua implementação (BOSI, GIUGNI e UBA, 2016).

As instituições participativas têm se configurado como um espaço privilegiado para que os movimentos sociais exerçam influência nas políticas públicas. Assim, diversas instituições participativas (presenciais e digitais), como os conselhos gestores e as conferências de políticas públicas, além de ouvidorias, orçamento participativo, planos plurianuais participativos, audiências e consultas públicas, expandiram-se para muitas áreas de políticas públicas nas três esferas de governo – municipal, estadual e nacional, contribuindo para materializar diferentes encontros entre setores sociais e governamentais, com origens, atribuições, formatos e resultados muito diversos (LÜCHMANN, 2020).

Além dos formatos mais institucionalizados, muitas pesquisas também vêm analisando as modalidades de interação socioestatais de caráter mais informal, a exemplo das relações – colaborativas e/ou conflitivas – entre movimentos sociais e agências governamentais (ABERS, SERAFIM & TATAGIBA, 2014; CARLOS, DOWBOR & ALBUQUERQUE, 2017).

As instituições participativas abrem espaço para uma combinação criativa de diferentes práticas e processos, ampliando as possibilidades de acesso e influência dos movimentos sobre o poder público, as possibilidades de acesso aos direitos de cidadania, atendimento das agendas do movimento e fortalecimento de organizações da sociedade civil local (AVRITZER, 2008; LÜCHMANN, 2020; ALMEIDA, MARTELLI e COELHO, 2021).

É assim que as experiências de renda básica de cidadania implementadas em parceria com bancos comunitários de desenvolvimento podem ser compreendidas. Trata-se de um tipo de experiência, ainda nascente no Brasil, em que prefeituras de pequenos municípios em interação com organizações da sociedade civil e movimentos sociais, nomeadamente os bancos comunitários, criam políticas públicas de renda mínima como mecanismo de transferência de renda e internalização da renda local. Esse tipo de experimentação democrática revela dois tipos de inovação, o primeiro por implementar uma política pública de renda mínima em interface com a sociedade civil, o segundo por realizar a transferência monetária para o cidadão através de moedas sociais.

As políticas de renda mínima, assim como a renda básica, são consideradas no conjunto das políticas redistributivas e dos programas de transferência de renda, frequentemente focalizadas em grupos sociais em condição de vulnerabilidade econômica e social. A renda mínima se baseia em dois pressupostos: primeiro de que o valor da transferência monetária visa transferir renda sem com isso desestimular a busca por trabalho e renda, por esse motivo

o valor é limitado, segundo, esse tipo de transferência de renda é acompanhado de mecanismos de condicionalidade ou contrapartida que os beneficiários devem cumprir para manter o acesso ao benefício (VAN PARIJS, 2000; SUPLICY, 2002; VAN PARIJS e VANDERBORGHT, 2017; HANNA e OLKEN, 2018).

Segundo Lavinas (1998), a renda mínima é uma transferência de renda monetária direta do governo a indivíduos ou famílias que carecem do mínimo vital. Esse tipo de programa pretende combater a pobreza evitando o trabalho precoce infantil e aumentando o grau de instrução dos mais pobres, em particular dos seus dependentes, visando romper com o círculo vicioso de reprodução da pobreza.

A partir da criação do Banco Comunitário de Limoeiro de Anadia, implantou-se um programa municipal de renda mínima associado às ações de um Banco Comunitário e uma moeda social, sinalizando a emergência de um novo desenho de política pública. Em 20 de dezembro de 2019, o Banco Comunitário de Limoeiro de Anadia foi inaugurado e iniciou a operação do pagamento do Programa Renda Melhor para 1004 famílias do município, no valor de R$70,00 por meio da moeda social "Livres".

Nosso argumento neste artigo é de que, em um contexto de maior proximidade, movimentos sociais e atores estatais experimentam inovações de interação Estado-sociedade e, com isso, negociam resultados políticos de forma inovadora. Ademais, no contexto de uma política pública municipal de renda mínima, são experimentados novos canais de comunicação, negociação e colaboração entre Estado e sociedade civil por meio de espaços participativos formalizados ao lado de interação menos formal.

Neste artigo, buscamos colaborar com o desenvolvimento da agenda de pesquisas sobre interação Estado-sociedade, refletindo sobre como o movimento social dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento interage com a política pública de renda mínima, a partir do caso do Banco Comunitário da cidade de Limoeiro de Anadia no interior do estado de Alagoas.

Dessa maneira, buscamos pôr em evidência o conjunto dos processos envolvidos na relação entre um Banco Comunitário (sob a governança de uma associação comunitária) e o poder público municipal no campo de uma política pública de renda mínima.

Para compreendermos e analisarmos essa relação, adotamos o conceito de repertórios de interação Estado-sociedade, visando compreender o fenômeno em questão a partir das seguintes categorias: as dinâmicas colaborativas entre atores do Estado e da sociedade, a atuação contínua dos movimentos no interior do Estado, a interação de atores dos movimentos com agentes públicos e o compartilhamento de projetos políticos entres esses agentes (DAGNINO, 2002; ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2014; ABERS, 2018; ABERS e VON BÜLOW, 2011).

Queremos, com isso, teorizar sobre como os movimentos sociais constroem vínculos de colaboração com o Estado, mas também como os movimentos sociais buscam alcançar seus objetivos trabalhando em cooperação com o poder público local. Dessa maneira, observa-se que este tipo de organização de movimento social (Bancos Comunitários) não apenas negocia frequentemente com o Estado, mas também adota práticas para realizar ações por dentro das instituições do Estado, tanto através das instituições participativas, como assumindo estrategicamente cargos na burocracia, transformando algumas estruturas do Estado em espaço de ativismo político.

Inspirada pelas dimensões analíticas apresentadas, a pesquisa se alicerça a partir da seguinte pergunta: quais as práticas utilizadas entre o Estado e a sociedade, nomeadamente um banco comunitário e uma prefeitura, na produção de uma política pública municipal de renda mínima?

A pesquisa se baseia em um estudo exploratório baseado em uma observação participante (MUSANTE e DEWALT, 2010) que foi realizada por meio de um trabalho de formação e capacitação para constituição do Banco Comunitário de Limoeiro de Anadia/AL, realizada entre o período de janeiro de 2019 a

fevereiro de 2020. Durante esse processo, foram realizados trabalhos que permitiram diagnosticar, mapear e sistematizar dados e informações que subsidiaram a presente pesquisa. Estas informações foram obtidas por meio da observação direta e pelos constantes diálogos e interação com os atores centrais desse processo, a saber, lideranças da sociedade civil e agentes públicos municipais da cidade de Limoeiro de Anadia/AL.

Tendo em vista apresentar os resultados da pesquisa, após a introdução, o trabalho está dividido em três partes. A primeira apresenta o conceito de interação Estado-sociedade em diálogo com os estudos sobre participação e políticas públicas. A segunda está reservada para a apresentação dos resultados da pesquisa em que descrevemos e analisamos o caso em estudo, na terceira e última parte, apresentamos os principais achados da pesquisa, destacando as principais diferenças encontradas.

PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E INTERAÇÃO ESTADO-SOCIEDADE

As pesquisas sobre participação política expressam a complexidade das experiências democráticas quer no âmbito das organizações da sociedade civil ou nas instituições de Estado. No campo de estudos sobre participação e teoria democrática, o Brasil tornou-se referência de inovação democrática (SMITH, 2019) por ter criado políticas participativas inovadoras, a exemplo do orçamento participativo, internacionalmente reconhecido.

As articulações entre sociedade civil e instituições políticas resultaram em diferentes modelos de interação entre Estado e sociedade, tais como: os orçamentos participativos, conselhos e conferências de políticas públicas, que ampliaram a criatividade política e serviram para alargar o experimentalismo democrático no Brasil (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2014).

Esses tipos de instituições – instituições participativas – resultam da mútua constituição entre instituições estatais e atores

da sociedade civil (GURZA LAVALLE & SZWAKO, 2015; GURZA LAVALLE *et al.*, 2019). Fundamentalmente, longe de pressupor um antagonismo entre Estado e movimentos sociais, esse tipo de inovação democrática se distingue pela centralidade dada às interações socioestatais e aos efeitos institucionais advindos dessas interações.

Essas iniciativas abriram o caminho para ampliar e diversificar as formas e práticas de interação entre a sociedade civil e o Estado, na medida em que movimentos sociais, redes e organizações da sociedade civil deram continuidade e aperfeiçoaram as possibilidades de participação social nas esferas das instituições estatais, tal como se observa a participação de redes e movimentos de agricultores familiares na implementação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e as organizações de economia solidária, na construção de experiências de renda mínima utilizando moedas sociais de Bancos Comunitários como meio de pagamento para efetivar as transferências aos beneficiários, podendo resultar em avanços significativos nos debates sobre participação e interação socioestatal para a ciência política brasileira.

Os estudos sobre inovações democráticas receberam grande destaque, entre eles as pesquisas sobre orçamentos participativos (ABERS, 2000; BAIOCCHI, 2005; LÜCHMANN, 2008), e os conselhos e conferências de políticas públicas (BRONZO, 2002; ALMEIDA, CAYRES e TATAGIBA, 2015). Esses estudos buscaram compreender os desenhos institucionais, transferência de poder decisório e abertura à participação de classes sociais marginalizadas, tradição associativa local, interesses da sociedade política, empoderamento dos cidadãos, efetividade deliberativa, representação, compartilhamento de projeto político entre governantes e organizações da sociedade civil (SANTOS, 2002; TATAGIBA, 2002; AVRITZER, 2003; MARQUETTI, 2003; FUKS, PERISSINOTTO e SOUZA, 2004; WAMPLER, 2007; AVRITZER, 2007; ISUNZA VERA e GURZA LAVALLE,

2010; LÜCHMAN, 2007; DAGNINO, 2002; DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006).

De acordo com Abers, Serafim e Tatagiba (2014), os estudos sobre participação na fronteira com as políticas públicas buscam compreender a variedade de resultado em processos deliberativos das instituições participativas, especialmente no que se refere à inclusão política, e a incidência na formulação e implementação de políticas públicas. Para tanto, essas autoras desenvolveram a noção de repertórios de interação Estado-sociedade, baseadas no trabalho de Tilly (1992) e Tarrow (2009), que entendem a ideia de repertório como uma coleção limitada de práticas que são aprendidas, compartilhadas e reproduzidas através de um processo parcialmente deliberado de escolha, ou seja, a ação de grupos e movimentos sociais é, sobretudo, influenciada pela experiência pretérita de suas organizações, onde aprendem quais táticas e estratégias são mais adequadas para as situações que enfrentam.

Ademais, de acordo com Tarrow (2009), os movimentos sociais e suas organizações frequentemente criam e modificam os repertórios que praticam e pelos quais se guiam. Assim, os repertórios de movimentos sociais são ao mesmo tempo criativos e reinterpretados e em muitos casos experimentais e improvisados, mas também são fundamentalmente aqueles com maior relação de proximidade cultural, além de social e politicamente aceitos.

Contudo, o que se observa é que muitos movimentos sociais brasileiros têm estabelecidos repertórios contenciosos na relação com o Estado, nomeadamente sob a forma de protestos. Por outro lado, em muitos casos, observa-se progressivamente o desenvolvimento de repertórios de cooperação, o que exige dos pesquisadores noções teóricas mais avançadas para interpretarem e explicarem esse conjunto de fenômenos de interação cooperativa entre movimentos sociais e o Estado.

Nessa perspectiva, Abers e von Bülow (2011) enfatizam a recorrência com que certos movimentos sociais brasileiros se

utilizam da abordagem de interação cooperativa, na medida em que se identifica uma constante atuação de grupos e organizações de movimentos sociais, no interior do Estado, matizada com frequente interação com agentes e funcionários públicos com os quais se compartilham interesses e projetos políticos (DAGNINO, 2002).

Nesse sentido, as autoras reforçam a necessidade de explicar como os movimentos desenvolvem formas de interação cooperativa com o Estado, bem como os movimentos sociais alcançam seus objetivos operando no quadro da burocracia estatal (ABERS e VON BÜLOW, 2011).

Essa abordagem ressalta que muitos movimentos sociais, no Brasil, empregam relevantes esforços estratégicos para atuar por dentro das instituições e estruturas do Estado, nomeadamente as instituições participativas, mas também procuram galgar posições e cargos públicos, "transformando o próprio Estado em espaço de militância política". É assim que essas autoras desenvolvem o conceito de "repertório de interação" entre Estado e sociedade civil, destacando o que nomeiam de rotinas de interação Estado-sociedade, sendo elas: protesto e ação direta; participação institucionalizada; política de proximidade; e ocupação de cargos na burocracia. Essas rotinas são utilizadas de formas variadas e combinadas, além de estarem presentes em intensidades heterogêneas (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2014).

O protesto e a ação direta são instrumentos utilizados como forma de iniciar ou restabelecer negociação com governos que são menos abertos às demandas dos movimentos sociais ou ainda são utilizados como parte da sequência de negociação, quando os atores do movimento e do Estado possuem agendas e interesses políticos congruentes (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2014).

A participação institucionalizada é um tipo de interação que se caracteriza pelo uso de canais de diálogo que gozam de aparato

reconhecido por normas legais que reconhecem, autorizam e delimitam a relação dos atores civis e estatais. As instituições participativas formais frequentemente têm o propósito de tomar decisões de forma multilateral e coletiva com consequências diretas na definição e implementação de políticas públicas. Os representantes dessas instituições têm a função e o compromisso de representar os segmentos da sociedade civil e da sociedade política que compõem as diferentes instâncias participativas entre o Estado e a sociedade (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2014).

A política de proximidade é estabelecida por meio de contatos pessoais frequentes entre atores do Estado e da sociedade civil. Esse tipo de interação confere aos atores símbolos de distinção política, o que possibilita contornar as dinâmicas de medição realizadas pelos partidos e outras organizações de natureza política. As formas clássicas deste tipo de interação são as relações clientelistas, o lobby e advocacy. Por meios destas ações, pode-se obter a troca de favores, mas não só, também pode configurar um canal para apresentação de demandas coletivas, promoção e reconhecimento de direitos, negociação direta com os tomadores de decisão, entre outras (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2014).

A ocupação de cargos na burocracia configura efetivamente uma tática de muitos movimentos sociais no Brasil como meio para atingir objetivos estratégicos, especialmente quando há objetivos ou políticas congruentes entre governos ou seções de governos e movimentos sociais, ou seja, quando governos são percebidos como aliados. Esse tipo de rotina tem como resultado facilitar a política de proximidade, facilitando as conexões entre atores estatais e não estatais (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2014).

Dessa maneira, em situações de interação com o Estado, os movimentos sociais são ambivalentes, pois utilizam uma estratégia de combinação entre o conflito e a cooperação (GIUGNI e PASSY, 1998), além de combinarem táticas institucionais e

extrainstitucionais (BANASZAK, 2010; GOLDSTONE, 2003). As consequências na política pública emergem desses complexos processos de interação socioestatal construídos ao longo do tempo, em cuja dinâmica, o movimento acumula aprendizado, acessos no Estado e colaboração com atores e instituições.

Assim, os movimentos sociais influenciam a origem de políticas públicas através da especificação de alternativas que são reconhecidas pelos gestores como inovação e convertidas em instrumentos de políticas (DOWBOR, CARLOS e ALBUQUERQUE, 2018; TATAGIBA TEIXEIRA, 2016).

Na seção seguinte, apresentaremos o caso de uma política de renda mínima em parceria com uma organização da sociedade civil, a saber, o Banco Comunitário do município de Limoeiro de Anadia no estado de Alagoas. Ademais, também será apresentado como essas rotinas formam um repertório de interação Estado-sociedade na respectiva política pública local.

POLÍTICA DE RENDA MÍNIMA POR MEIO DE BANCOS COMUNITÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO: O CASO DE LIMOEIRO DE ANADIA/AL

O processo de criação do Banco Comunitário de Limoeiro de Anadia/AL se iniciou em janeiro de 2018. O trabalho surgiu através de uma parceria realizada entre a Associação do Banco de Desenvolvimento de Limoeiro de Anadia, a Prefeitura Municipal, especificamente as secretarias de Desenvolvimento e a de Assistência Social, e a Incubadora Tecnológica de Economia Solidária da Universidade Federal de Alagoas (ITES/UFAL). Através dessa articulação foi desenvolvido um processo de incubação em economia solidária para criação do Banco Comunitário visando replicar a metodologia dos bancos comunitários e moedas sociais em articulação com a criação de um programa municipal de transferência de renda, correspondente à experiência

seminal da cidade de Maricá no estado do Rio de Janeiro – Banco Comunitário Mumbuca.

A cidade de Limoeiro de Anadia possui uma população de aproximadamente 28.635 habitantes que ocupa predominantemente a área rural do município. A economia está baseada na produção agropecuária familiar. Com IDHM médio (0,580), tendendo à elevação, o município vem apresentando, nos últimos 10 anos, diminuição da mortalidade infantil e do analfabetismo, bem como elevação da renda média. Os limoeirenses agrupados entre os 20% mais pobres da população ficam com 1,4% da renda municipal, enquanto os limoeirenses agrupados entre os 20% mais ricos ficam com 66,3% da renda municipal, segundo dados de 2010 do IBGE.

Neste contexto, a incubação do BCD de Limoeiro teve como objetivo o estímulo à internalização da renda e circulação da riqueza produzida localmente, a partir do Programa Renda Melhor, pago em moeda social digital, em um formato próximo ao executado pelo Banco Mumbuca. A operação desta política é realizada por meio de uma articulação entre o Instituto Banco Palmas que fornece a tecnologia social E-dinheiro – uma moeda social eletrônica que opera por meio de um aplicativo de celular e um cartão de pagamentos que tem a função de mediar as transferências realizadas da prefeitura municipal para os beneficiários que, por sua vez, podem realizar compras no comércio local que faz parte da rede de circulação da moeda social.

Ao longo de 18 meses, o movimento para criação da política municipal de renda mínima e do banco comunitário em Limoeiro de Anadia realizou mais de vinte reuniões mobilizando agentes da burocracia local, com destaque para as secretarias de Desenvolvimento, e de Assistência Social, representantes da área da educação, saúde, comerciantes, lideranças comunitárias e pequenos produtores locais, além da equipe da ITES/UFAL composta por professores e estudantes.

A partir dessas reuniões de caráter movimentalistas, foi criado o Conselho Gestor do Banco Comunitário, composto por 16 membros que representam os diferentes segmentos sociais e econômicos do município. O Conselho Gestor do Banco Comunitário foi responsável pela definição da operação e gestão da política municipal de renda mínima, denominada "Programa Renda Melhor", que entrou em operação em dezembro de 2019, distribuindo um benefício no valor de R$ 70,00 a 1004 famílias do município. Com o surgimento da pandemia de Covid-19, assim, a partir de maio de 2020, o programa foi complementado, em caráter emergencial, estendendo o benefício a novos beneficiários, totalizando 1992 limoeirenses. O comércio local aderiu ao programa de renda mínima e foram cadastrados 27 estabelecimentos, cobrindo os principais itens de consumo dos beneficiários (alimentos e remédios). Ao todo, o programa Renda Melhor inseriu na economia local, mensalmente, R$ 70.280,00. Entre o seu início em dezembro de 2019 e o mês de novembro de 2020, o programa pôs em circulação R$ 1.462.930,00 na economia local, pagos através da moeda social eletrônica E-dinheiro (ANDRADE e JUSTO, 2020).

No que diz respeito às ações que podem ser compreendidas como protesto e ação direta, destacam-se o protagonismo exercido pela Rede Brasileira de Bancos Comunitários, notadamente, por ter articulado ampla rede de divulgação deste tipo de inovação social, influenciando universidades, governos estaduais e municipais, bem como os movimentos sociais. Estas ações foram reforçadas no contexto da pandemia de Covid-19, a partir da articulação da Rede Brasileira de Bancos Comunitários e a Rede Brasileira de Renda Básica, apresentando o caso do Banco Mumbuca na cidade de Maricá/RJ como modelo para ser replicado em outras municipalidades. Durante os anos de 2019 e 2020, essas redes atuaram conjuntamente na organização de debates online, mobilizando acadêmicos, classe política

e organizações da sociedade civil. A partir desse impulso, os casos das cidades de Maricá e Limoeiro de Anadia se tornaram exemplos concretos de políticas públicas que articulam moeda social e programas de transferência de renda como instrumento de atendimento às demandas manifestadas pelos movimentos sociais, com destaque para o acesso a trabalho e renda, além da ampliação dos espaços de participação social na gestão de políticas públicas municipais.

A Rede Brasileira de Bancos Comunitários realizou o seu 5° encontro nacional, em junho de 2020, em que apresentou estas duas experiências como destaque da estratégia dos bancos comunitários e das moedas sociais associadas às políticas de renda mínima e de renda básica. Para tanto, divulgaram uma carta-manifesto dirigida à classe política, atores econômicos, entidades sindicais e movimentos sociais, chamando a atenção da sociedade para as potencialidades dessa articulação para o enfrentamento da crise econômica e da crise da pandemia de Covid-19.

Essas ações foram precedidas por um conjunto de atividades de mobilização da sociedade civil local, reunindo a um só tempo lideranças comunitárias de associações comunitárias e de agricultores familiares, gestores públicos locais, além de professores e estudantes vinculados a ITES/UFAL. A sociedade civil local atuou em diferentes frentes durante o processo de mobilização, realizando reuniões com moradores e comerciantes, bem como com os gestores públicos visando fortalecer a divulgação do banco comunitário e da moeda social, por sua vez, um grupo de gestores públicos realizaram um amplo processo de ativismo institucional mobilizando apoios do poder executivo local e de aliados partidários deputados e senadores. A ITES/UFAL, convidada para participar do processo, atuou realizando o trabalho de mediação, assessoria técnica e articulação com a Rede de Bancos Comunitários, uma vez que possui a expertise na incubação de bancos comunitários.

Quanto à participação institucionalizada, pode-se destacar a governança do Programa Renda Melhor que é realizada pelo Conselho Gestor do Banco Comunitário. O Conselho se constituiu em um espaço de intersecção entre a esfera administrativa municipal e os representantes dos segmentos da sociedade civil da cidade, contudo, com destaque para o poder de decisão da gestão municipal que usufruiu de maior autoridade e habilidades de gestão para manobrar a tomada de decisão nas reuniões. Como exemplo, os agentes públicos possuem mais destreza para angariar votos no Conselho quando a decisão em pauta é mais significativa para os interesses do Poder Executivo local – a moeda social, na primeira decisão, recebeu o nome de "Quilombo", em reunião seguinte, por unanimidade, o nome da moeda foi convertido para "Livres" que fazia referência ao slogan de campanha do grupo político que liderava o Poder Executivo no mandato 2017/2020, a saber, "Limoeiro livre para crescer". No intervalo de um mês, os representantes da prefeitura articularam, fora da reunião do Conselho Gestor, a escolha do nome da moeda, expressando a "instrumentalização" desta política pública para a capitalização política do grupo que estava à frente da prefeitura entre os anos de 2017 e 2020. Essa situação é representativa das tensões vivenciadas por essa instituição participativa na gestão da política pública de renda mínima em Limoeiro de Anadia/AL.

Por outro lado, os interesses dos pequenos produtores representados no Conselho Gestor também ganharam destaque e visibilidade, avançando para conquistas concretas, como a formulação de um projeto para a criação de um centro de comercialização popular, que visava absorver a moeda social, até então concentrada em três "mercadinhos" da cidade; a cessão de um espaço (uma casa) para o funcionamento da associação de produtores locais que abrigaria, por sua vez, uma pequena fábrica de bolos e uma oficina de costura (ambas organizadas sob a forma de empreendimentos econômicos solidários), entre outros benefícios relativos

a projetos comunitários de geração de trabalho, renda, cultura e lazer. Este espaço de intersecção permitiu o reconhecimento, pela prefeitura, das demandas dos grupos organizados localmente.

Acrescenta-se ao Conselho Gestor do Banco Comunitário a aprovação da Lei Municipal nº 173/2019 de 03 de abril de 2019 que institui o Programa Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Limoeiro de Anadia e o Conselho Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social (ECOSOL-CPDES). Em que pese ainda não ter sido colocado em funcionamento, este conselho de política pública constituiu um resultado destacável, produto da interação de um movimento que reuniu atores da sociedade civil local, universidade e agentes do poder público.

Quanto às ações relativas à política de proximidade, observa-se que em torno do "espaço social" constituído pelo Conselho Gestor do Banco Comunitário gravitavam outros agentes com maior fluidez, que eram acionados quando algum tema a ser discutido demandava maior conhecimento técnico ou mobilização de recursos específicos, como a aquisição de um trator, caminhão ou a operação de um procedimento burocrático envolvendo regularização de documentos ou quitação de impostos. Neste sentido, este Conselho Gestor mobilizou relações de proximidade que foram pontos de articulação não formais para os desdobramentos do projeto de criação do Banco Comunitário e do Programa Renda Melhor, além de projetos correlatos envolvendo agentes da prefeitura e representantes da sociedade civil. Assim, o Conselho Gestor constituiu um espaço que também catalisou relações de proximidade e foi ele próprio constituído por estas relações, na medida em que a escolha dos representantes se deu por nomeação dentre aqueles que se conheciam previamente atuando frentes de trabalho da prefeitura e de projetos da sociedade civil local, sem com isso perceberem remuneração financeira ou contratação

específica, mas que se beneficiaram de prestígio e acesso político no Poder Executivo, partidos políticos, associações comunitárias e movimentos sociais.

Por fim, a ocupação de cargos, na burocracia, configura-se com o fato de certos membros desse movimento serem compostos por pessoas que se transformam em servidores públicos durante a gestão do Poder Executivo entres os anos de 2017/2020 e passaram a realizar esforços para a criação do Banco Comunitário e da política de renda mínima com uso da moeda social. Ademais, embora a participação no Conselho Gestor do Banco Comunitário ser de caráter voluntário e não remunerado, esta ação envolveu a contratação pela prefeitura de duas pessoas que passaram a desempenhar o trabalho de administração e atendimento aos beneficiários do Banco Comunitário, cumprindo uma carga horária semanal específica estabelecida pelo Conselho Gestor. É possível considerar, de um modo geral, que esses cargos são também resultado desse movimento, e especificamente, das relações de proximidade que ele oportuniza.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, argumentamos que quatro condições foram fundamentais para a criação da política de renda mínima com uso de uma moeda social e do Banco Comunitário, a saber, ações de protesto e ação direta; participação institucionalizada; política de proximidade; e ocupação de cargos de cargos na burocracia. Ademais, os fatores relacionados à participação da Universidade, por meio da ITES/UFAL e a congruência de projetos políticos da sociedade civil local e dos gestores públicos municipais funcionaram como mecanismo de mediação para consecução dos propósitos estabelecidos e dos resultados alcançados.

O caso de Limoeiro de Anadia/AL sugere que essa imbricação de processos permitiu uma combinação criativa de práticas

políticas do movimento social dos bancos comunitários em interação com o Estado promovendo novas formas de negociação e diálogo.

Assim, argumentamos que os movimentos sociais e o Estado não devem ser analisados de forma isolada, mas deve-se buscar entender o contexto de produção das políticas produzidas, seja em dinâmicas competitivas ou cooperativas, apreendendo a heterogeneidade dos movimentos e das políticas públicas.

O desenvolvimento concreto dessas rotinas de competição, negociação, participação e cooperação exige uma postura investigativa de fronteira, capturando as interações e interfaces, por exemplo, de acesso ao Estado por meio de relações de proximidade conquistadas por meio da contestação ou da cooperação, a ocupação de cargos por meio da composição de governos com agendas políticas convergentes, esse tipo de repertório também faz parte da herança dos movimentos sociais, em particular dos bancos comunitários brasileiros.

Por fim, as pesquisas nesse campo podem se desdobrar para compreender e explicar quais as condições e variáveis que podem explicar a variação desse repertório de interação cooperativa entre o Estado e a sociedade civil. Ademais, quais as condições que favorecem ou dificultam a manutenção e inovação de rotinas de interação em contextos diversos, como a mudança de governo ou a emergência de crises.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C., Martelli, C. G., & COELHO, R. (2021). Os papéis das instituições participativas na estruturação das políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política.*

ABERS, R. (2000). Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil. Lynne Rienner Publishers.

EARL, Jennifer. (2004), "The Cultural Consequences of Social Movements", in D. Snow, S. Soule e H. Kriesi (eds.), The Blackwell Companion to Social Movements. Oxford, Blackwell, p. 508-530.

ABERS, R. (2018). Participatory Democracy in Brazil: Socioeconomic and Political Origins-by Tranjan, J. Ricardo.

ABERS, R., Serafim, L., & TATAGIBA, L. (2014). Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. Dados, 57(2), 325-357.

ABERS, R., & BÜLOW, M. U. (2011). Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? Sociologias, 13(28), 52-84.

ALMEIDA, C., CAYRES, D. C., & TATAGIBA, L. (2015). Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, p. 255-294.

AMENTA, Edwin; CAREN, Neal; CHIARELLO, Elizabeth; SU, Yang. (2010), "The Political Consequences of Social Movements". Annual Review of Sociology, vol. 36, pp. 287-307.

ANDRADE, Marconi Tabosa de; JUSTO, Carolina Raquel Duarte de Mello. Políticas Públicas de Transferência de Renda em Moeda Social Digital: uma alternativa para o enfrentamento dos desafios trazidos pela Covid-19. *In*: MILANI, Ana Maria R.; CORÁ, Maria Amélia J.; COELHO, Rodrigo de Pereyra de S. (orgs.). Brasil diante da Crise da Covid-19: olhares e reflexões. EDUFAL, 2020.

AVRITZER, Leonardo. (2003) "O Orçamento Participativo e a Teoria Democrática: Um Balanço Crítico", in L. Avritzer e Z. Navarro (orgs.), A Inovação Democrática no Brasil. São Paulo, Cortez, pp. 14- 57.

AVRITZER, Leonardo. (2007), "Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação". DADOS – Revista de Ciências Sociais, vol. 50, no 3, pp. 443-464.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opinião pública, v. 14, p. 43-64, 2008.

AVRITZER, Leonardo. Impasses da democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BAIOCCHI, G. (2005). Militants and citizens: The politics of participatory democracy in Porto Alegre. Stanford University Press.

BANASZAK, Lee Ann. (2010), The Women's Movement Inside and Outside the State. Cambridge, Cambridge University Press.

BOSI, Lorenzo; GIUGNI, Marco; UBA, Katrin. (2016), "The Consequences of Social Movements: Taking Stock and Looking Forward", in L. Bosi, M. Giugni e K. Uba (eds.), The Consequences of Social Movements. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 3-38.

BRONZO, Carla. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. *RAP: Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 36, n.2, p. 277-292, mar./abr. 2002.

CARLOS, E., Dowbor, M., & Albuquerque, M. D. C. (2017). Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: balanço do debate e proposições analíticas. *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, 17, 360-378.

DAGNINO, E. (2002), "Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil". In E. Dagnino (org.), Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto e PANFICHI, Aldo (orgs.). (2006), A Disputa pela Construção Democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra.

DOWBOR, Monika; CARLOS, Euzeneia; ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. (2018), "As Origens Movimentistas de Políticas Públicas: Proposta Analítica Aplicada às Áreas de Criança e Adolescente, Direitos Humanos e Saúde". *Lua Nova*, nº 105, p. 47-80.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M. & SOUZA, N. R. (orgs.). 2004. Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná. Curitiba: UFPR.

GIUGNI, Marco; PASSY, Florence. (1998), "Contentious Politics in Complex Societies: New Social Movements Between Conflict and Cooperation". In M. Giugni, D. McAdam e C. Tilly (eds.), From Contention to Democracy. Lanham, Rowman & Littlefield, pp. 81-107.

GOLDSTONE, J.A. (2003), "Bridging Institucionalized and Noninstitucionalized Politics". In J. A. Goldstone (eds.), States, Parties, and Social Movements. Cambridge, Cambridge University, pp. 1-24.

GURZA Lavalle, A. & Szwako, J. (2015). Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. Opinião Pública, 21(1), 157-187.

GURZA Lavalle, A., Carlos, E., Dowbor, M., & Szwako, J. (2019). Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. Rio de Janeiro: EdUERJ.

LAVALLE, A. G., Carlos, E., Dowbor, M., & Szwako, J. (2018). Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. EdUERJ.

HANNA, R.; OLKEN, B. A. Universal basic incomes versus targeted transfers: Anti-poverty

JORGENSON, D.L. (1989). Participant Observation: A methodology for human studies. Newbury Park, CA: Sage Publications.

LAVALLE, A. G. (2010). La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).

MUSANTE, K., & DeWalt, B. R. (2010). Participant observation: A guide for fieldworkers. Rowman Altamira.

LAVINAS, L. (1998). Programas de garantia de renda mínima: perspectivas brasileiras. Textos para discussão - Ipea, no. 596.

LÜCHMANN, L. H. H. (2007). A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, p. 139-170.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. Caderno crh, v. 21, p. 87-97, 2008.

LÜCHMANN, L. H. H. (2020). Interfaces das interfaces socioestatais: ouvidorias, conselhos gestores e Facebooks governamentais. *Revista de Sociologia e Política*, 28.

MARQUETTI, Adalmir. Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. A inovação democrática no Brasil, v. 1, p. 129-156, 2003.

ROOTES, C. (2004). Is there a European environmental movement? In: Europe, globalization and sustainable development (p. 71-96). Routledge.

ROOTES, Christopher and Nulman, Eugene (2015) Environmental protection. In: Oxford Handbook of Social Movements. Oxford University Press, p. 729-741.

SANTOS, B. D. S. (2002). *Democracia e participação: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre*. Edições Afrontamento.

SMITH, G. (2019) Design Matters: CBNRM and Democratic Innovation. Washington DC: World Bank.

SOULE, S. A., & King, B. G. (2006). The stages of the policy process and the equal rights amendment, 1972–1982. American Journal of Sociology, 111(6), 1871-1909.

SUPLICY, E. M. Renda de Cidadania: a saída é pela porta. [s.l.] Cortez Editora: Fundação Perseu Abramo, 2002.

TARROW, Sidney. (2009), *O Poder em Movimento: Movimentos Sociais e Confronto Político*. Petrópolis: Vozes.

TATAGIBA, Luciana. 2002. "Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil". *In*: DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra.

TATAGIBA, L., Abers, R. N., & Silva, M. K. (2018). Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de (orgs). Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília, DF: Ipea/Enap, p. 106-138.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia. (2016), "Efeitos Combinados dos Movimentos de Moradia sobre os Programas Habitacionais Autogestionários". Sociologia e Política, vol. 24, nº 58, pp. 85-102.

TILLY, Charles. How to detect, describe, and explain repertoires of contention. Mimeo, 1992.

VAN PARIJS, Philippe. Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI?. Estudos Avançados, v. 14, n. 40, p. 179-210, 2000.

VAN PARIJS, P. (2000). A basic income for all: If you really care about freedom, give people an unconditional income. Boston Review.

VAN PARIJS, P., & Vanderborght, Y. (2017). Basic income. Harvard University Press.

WAMPLER, B. (2007). Can participatory institutions promote pluralism? Mobilizing low-income citizens in Brazil. Studies in Comparative International Development, 41(4), 57.

VOUCHERIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO PROGRAMA AUXÍLIO BRASIL: BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE AS POLÍTICAS NEOLIBERAIS-BOLSONARISTAS

Marco Aurélio Dias de Souza
Lívia Jéssica Messias de Almeida

INTRODUÇÃO

O governo Bolsonaro centrado em seu caráter reacionário, ao qual engloba correntes fundamentalistas religiosas, tradicionalistas culturais, econômicas ultraliberais e autoritárias militares, vem promovendo ao longo dos últimos três anos uma série de ataques a partir de reformas, sinalizações, interferências e restrições orçamentárias à educação do país. Esse cenário é marcado por constantes cortes e bloqueios orçamentários nos setores de estrutura, produção científica, formação de professores e no valor investido por aluno/ano, um empenho pela militarização da educação básica, acenos pela quebra da liberdade de cátedra (sustentados por teorias de cunho conspiratório que estabelecem

o professor como inimigo), indicação de interventores para gerirem espaços educacionais, mobilizações em prol da introdução de projetos de educação doméstica (*Homeschooling)* capitaneados por Damares Alves em seu Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, e acenos e inserções de propostas privatizantes e de fomentação de lógicas atreladas à cultura do livre mercado e empreendedorismo em todos os estágios da educação.

Este capítulo tece considerações sobre o novo programa assistencial do governo, o Auxílio Brasil, identificando-o como um passo determinante para a inserção simbólica e prática de princípios neoliberais/ultraliberais na educação. Para isso, concentra-se em um dos pontos específicos da Medida Provisória (MP) nº 1.061, instituída em 09 de agosto de 2021, o Auxílio Criança Cidadã, que se refere aos *vouchers* educacionais oferecidos para uso em creches. Essa ideia de *voucher*, seguida pela MP, foi estabelecida por Milton Friedman, em seu livro *Capitalism and Freedom*, publicado originalmente em 1962, que diz:

> Governments could require a minimum level ofschooling financed by giving parents vouchers redeemable for a specified maximum sum per child per year if spent on "aproved" educational services. Parents would then be free to spend this sum and any additional sum they themselves provided on purchasing educational services from an "approved" institution of their own choice. The educational services could be rendered by private enterprises operated for profit, or by non-profit institutions. The role of the government would be limited to insuring that the schools met certain minimum standards, such as the inclusion of a minimum common content in their programs, much as it now inspects restaurants to insure that they maintain minimum sanitary standards. (FRIEDMAN, 2002, p. 89).

A opção pela citação do original, em inglês, é necessária, pois na versão em português do livro[79] o termo *voucher* aparece apenas no prefácio, sendo substituído na passagem referente pelo termo "soma máxima". Logicamente, o desaparecimento do termo do corpo do texto pode ser entendido como um descuido de tradução, uma vez que a terminologia vem sendo utilizada pelos círculos neoliberais/ultraliberais da América Latina com bastante frequência. Vale destacar que o mesmo termo também não aparece no texto da MP, sendo intencionalmente substituído por benefício financeiro. Essa prática pode ser entendida como uma estratégia discursiva utilizada pelos setores neoliberais/ultraliberais para atribuir a uma ação que visa à privatização da educação infantil, terminologias associadas ao assistencialismo, ao encaminhar medidas prejudiciais que retiram direitos, ao mesmo tempo em que as oferecem como ganhos ao público atendido.

Por esse motivo, este capítulo questiona quais os interesses envolvidos nessa proposta? A que grupos a administração Bolsonaro sinaliza ao fazê-la? Como justificar a destinação de recursos para a introdução de vouchers, ao mesmo tempo em que realiza constantes reduções orçamentárias para a infraestrutura – construção e reforma – de creches públicas? Para responder essas questões, o texto divide-se em duas partes: a primeira estabelece uma breve discussão introdutória sobre os motivos da substituição do Programa Bolsa Família para o Programa Auxílio Brasil, questionando o seu caráter eleitoreiro e as sinalizações neoliberais presentes nessa mudança com o intuito de estabelecer um quadro geral sobre medidas do atual governo sobre o tema. Já a segunda aprofunda o debate sobre os *vouchers* discutindo a sua relação com o ideário neoliberal/ultraliberal e seus esforços para atacar a educação pública no país. Aqui se constata um discurso de construção de modelos privatistas a partir da demanda concreta por vagas

79 Friedman (2014).

em creches, sob o argumento de ampliar o direito de escolha dos beneficiários do programa, na medida em que se destaca uma redução do financiamento da educação pública.

CONSIDERAÇÕES SOBRE A SUBSTITUIÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM PROGRAMA AUXÍLIO BRASIL

No dia 09 de agosto de 2021, acompanhado por alguns de seus ministros, Jair M. Bolsonaro entregou ao presidente da Câmara, Arthur Lira, a MP 1.061/2021, que instituiu o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil em substituição ao bem-sucedido Programa Bolsa Família e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). O intuito dessa mudança alinha-se à tentativa do executivo do país de estabelecer um programa assistencial que se vincule à imagem do presidente. A urgência nessa substituição ocorreu a reboque da popularidade trazida pelo Auxílio Emergencial[80], que embora elaborado a partir da atuação do legislativo do país e com os valores do benefício sendo combatidos pela equipe econômica do governo, foi responsável por uma rápida oscilação positiva na aprovação do presidente durante o período do seu lançamento[81]. Nesse sentido, devido ao horizonte de um ano eleitoral bastante polarizado, a transformação de um programa com características tão peculiares tem em sua essência desvincular a afetividade dos beneficiários do Programa Bolsa Família do Partido dos Trabalhadores (PT) que, até o momento,

---

80 Aprovado no Senado em 30 de março de 2020, o Auxílio Emergencial caracteriza-se por uma complementação financeira, inicialmente definida em três parcelas de 600,00 reais e com enfoque nos trabalhadores informais impossibilitados de trabalhar, devido as medidas de isolamento social provocadas pela Covid-19. Com o descontrole da Pandemia no país e o atraso no ciclo vacinal, o auxílio foi diversas vezes prorrogado, até outubro de 2021, com reduções substanciais em seu público atendido e valores.

81 Segundo Datafolha (2021), durante os meses de junho e agosto de 2020, a avaliação positiva (ótimo/bom) da administração Bolsonaro subiu de 32% para 37% e manteve-se nesse patamar até o final de 2020.

desponta como o principal adversário da atual administração na corrida eleitoral de 2022.

É importante destacar, como mostrou Cardoso (2020), que o Auxílio Emergencial se destinou a um público diferente, ao alcançado pelo Bolsa Família, de maneira que ele atendia microempreendedores individuais, contribuintes individuais da Previdência Social, inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico e outros não enquadrados nas hipóteses anteriores, mas que apresentassem autodeclaração. Ou seja, o público atendido pelo auxílio concentrava-se em trabalhadores e microempreendedores que foram atingidos pelas medidas de distanciamento sociais necessárias para o combate à Pandemia de COVID 19, enquanto o Bolsa Família historicamente atendeu brasileiros em pobreza e extrema pobreza, com um alcance atual recorde de 14,7 milhões de grupos familiares. Contudo, como o Auxílio Emergencial também possuía uma régua de corte entre famílias com renda mensal de até 3 salários mínimos, os beneficiários do Bolsa Família também tiveram acesso ao novo auxílio a partir da regra do valor mais vantajoso[82], o que fez com que o ministério da cidadania apontasse que, com o pagamento do auxílio, 80% das famílias deixaram essa situação.

Nesse sentido, o impacto positivo do Auxílio Emergencial (AE) é determinante para a tentativa bolsonarista de reformulação dos programas de assistência social, isso fica claro quando se debruça sobre trabalhos como o de Carvalho (2021, p. 6) apontando que “40,15% dos domicílios sem renda receberam o AE, e 60,4% dos domicílios de renda muito baixa também receberam” e, em novembro de 2020, “4,32% dos domicílios (cerca de 2,95 milhões) sobreviveram apenas com os rendimentos recebidos do AE”. A questão é que, devido à temporalidade do Auxílio

82 Cf. https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-08/auxilio-emergencial-e-pago-beneficiarios-do-bolsa-familia-com-nis-4

Emergencial e ao constante agravamento da condição econômica do país, o término do programa automaticamente resultaria novamente que mais de 40 milhões de brasileiros (aproximadamente 12,4% da população do país) retornem a extrema pobreza[83].

Por isso, a implementação do Auxílio Brasil surgiu com a intenção de englobar os anseios desses dois públicos do atendimento às medidas assistenciais do país, o que claramente deveria a uma ampliação substancial dos beneficiários e a necessidade de ampliação dos aportes financeiros destinados ao programa, a partir de cinco pontos principais:

> I - ao fortalecimento das ações do Sistema Único de Assistência Social - SUAS;
>
> II - à transferência direta e indireta de renda;
>
> III - ao desenvolvimento da primeira infância;
>
> IV - ao incentivo ao esforço individual;
>
> V - à inclusão produtiva rural e urbana, com vistas à emancipação cidadã. (BRASIL, 2021 (a), s/p).

Dentro do cenário apontado, é notável demarcar duas características a respeito desse processo de implementação. A primeira foi a acelerada construção da proposta, ao qual, se percebe um frágil debate com especialistas e membros da sociedade civil. Mais do que isso, a pressa pela apresentação da medida provisória é constatada por uma série de lacunas apresentadas no documento encaminhado para o Legislativo, o que deixou a sensação de que o novo programa mais parece um conjunto de sinalizações e promessas do que propriamente um projeto que atenda às estruturas

83 Cf. https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/em-2020-governo-federal-por-meio-do-ministerio-da-cidadania-estendeu-rede-de-protecao-social-e-diminuiu-extrema-pobreza-em-80.

de uma política pública. Com isso, temos uma medida provisória estabelecida sem identificar o alcance de seu público-alvo, atribui vinculações e complementações que permanecem à espera de definições quanto à ampliação dos valores dos benefícios[84] e da população atendida, ao tempo em que mantém um orçamento encaminhado de 34,7 bilhões, exatamente o mesmo destinado ao antigo Programa Bolsa Família[85], e aguarda a aprovação de Projetos de Emendas Constitucionais que complementem o financiamento do programa.

A segunda característica, aqui destacada, possui um papel central no enfoque adotado neste capítulo, constitui-se na tentativa de associar uma perspectiva empresarial e empreendedora a um projeto que historicamente não possui lastro em discursos e estratégias neoliberais/ultraliberais. O que se agrava quando entre as complementações inseridas pela administração Bolsonaro na MP estão dispositivos que se propõem, a partir do jargão neoliberal da livre escolha, estabelecer um ambiente competitivo entre escolas e estudantes beneficiários do programa. Essa percepção fica bastante presente quando se observa os *caputs* presentes na medida provisória.

> I - o Auxílio Esporte Escolar;
>
> II - a Bolsa de Iniciação Científica Júnior;
>
> III - o Auxílio Criança Cidadã;
>
> IV - o Auxílio Inclusão Produtiva Rural;
>
> V - o Auxílio Inclusão Produtiva Urbana; e
>
> VI - o Benefício Compensatório de Transição. (BRASIL, 2021 (a), s/p).

84 Com alguns momentos o governo Bolsonaro sinalizando um valor de 300 reais, outro apontando uma ampliação em um montando de 50% do valor atual do Bolsa Família.

85 Cf. https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/08/31/governo-envia-orcamento-com-pagamento-integral-dos-precatorios-e-sem-reajuste-pro-novo-bolsa-familia.ghtml.

Como um de nossos autores argumentou em Souza (2020), o processo de acirramento do projeto ultraliberal/neoliberal, no Brasil, é responsável direto pelo crescimento da extrema pobreza e da vinculação de uma grande leva de trabalhadores sem carteira assinada ou direitos trabalhistas que acabaram sendo socorridos pelo governo federal durante o auxílio emergencial. O que constrói uma relação estranha de dependência desses trabalhadores ao mesmo governo que mantém expedientes como o teto de gasto, aprova reformas que reduzem direitos trabalhistas, reforma a previdência extinguindo direitos constituídos e, a cada momento, constrói um mercado de trabalho que se concentra na ideia do empreendedor individual pauperizado. Essa lógica estabelece que a responsabilidade pela pobreza cabe ao indivíduo e não mais ao governo, que se exime de ter esfacelado a rede de seguridade social e de ser responsável por estimular e planejar programas de criação de empregos e passa a se colocar como um mecenas que abre caminhos para as crianças através da lógica do empreendedorismo.

Nesse sentido, a inovação da rede de assistência social trazida pelo governo Bolsonaro inclui, em seus *caputs*, adicionais "ofertados" pelo governo como prêmio ao "esforço" dos beneficiários. O Auxílio Brasil está repleto dessas armadilhas, como exemplo, temos adicionais para jovens esportistas, para jovens com destaque em competições acadêmicas e científicas, e o "benefício" que chamou a atenção dos pesquisadores, o Auxílio Criança Cidadã que oferta um *voucher* para ser utilizado em creches privadas para famílias com crianças na primeira infância, que tenham se empregado ou ampliado sua renda[86] e sejam, preferencialmente, monoparentais.

Dentro dessa lógica, o acesso aos *vouchers* para creches é colocado como "prêmio" para o beneficiário que se "esforçou" para deixar a condição de extrema pobreza. Ao estabelecer essa

86 Brasil (2021(a)).

relação, a administração federal reproduz a falácia, já denunciada por Hirschman (1992), como uma das teses da retórica da intransigência, a tese da futilidade, que mostra que, de acordo com a narrativa neoliberal, os indivíduos que recebem programas assistenciais tendem a se acomodar. Ao adotar essa retórica, a administração Bolsonaro esquiva-se do problema central de que pessoas em extrema pobreza, em um país que atualmente passa dos 14 milhões de desempregados, não estão lá por uma simples questão de comodidade ou preguiça. Junto a esse problema, temos a questão da opção pelo *voucher* como um ataque direto à educação pública do país que será destacado em nossa próxima seção.

AUXÍLIO CRIANÇA CIDADÃ: A PRIVATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO COMO BENEFÍCIO

A discussão sobre *voucher* na educação não é nova no cenário mundial, mas no Brasil tem ocupado a ordem do dia devido à aprovação da MP nº 1.061/2021, que prevê o "Auxílio Criança Cidadã", com objetivo de proporcionar, através do modelo de distribuição de *voucher*, um "benefício financeiro" às famílias para acesso da criança, com idade entre zero e trinta e seis meses incompletos, à creche que oferte Educação Infantil. Esse modelo já vinha sendo anunciado pelo Ministro da Economia Paulo Guedes em seu discurso no Fórum Econômico Mundial, realizado na cidade de Davos, em janeiro de 2020, como medida de combate à desigualdade e oportunidade de acesso. A materialização legislativa dessa política para a primeira infância não nos causa estranheza quando nos reportamos à reforma do Estado brasileiro (1990) que ocasionou, nas últimas décadas, movimentos progressivos e conflituosos de reestruturação das políticas educacionais aos pilares da ideologia neoliberal. No governo Bolsonaro, essa ideologia encontrou a sua máxima expressão na nossa realidade, tendo em vista o acelerado aprofundamento das desigualdades sociais e a abertura de espaços cada vez maiores

para a privatização-terceirização de serviços públicos que são constitucionalmente de responsabilidade estatal.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) (Lei nº 9.394/96) determina a obrigatoriedade do Estado em ofertar a Educação Infantil, no Art. 11, *caput* V, em que os Municípios, em regime de colaboração com a União, têm a responsabilidade de "[...] oferecer a Educação Infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental [...]", também prevê no Art. 30 que a Educação Infantil será oferecida em: "I - creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade - II - pré-escolas, para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade". Mesmo a LDB assegurando essa responsabilidade aos municípios, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) em 2018, a taxa de escolarização das crianças de 0 a 3 anos chegou a 34,3%, sendo que deste percentual a rede pública de ensino foi responsável por 74,3% dos alunos matriculados. Isso significa dizer que 65,7% das crianças dessa faixa etária estão fora da escola, correspondendo a um total de 6,7 milhões.

Apesar desse número o Governo Bolsonaro vem seguindo a lógica de redução das despesas com a Educação e, proporcionalmente, com a Educação Infantil, conforme podemos observar nos dados disponibilizados na Tabela 1:

Tabela 1 - Matrículas nacionais da Educação Infantil e despesas com a Educação Infantil de 2017-2020[87][88][89]

<table>
<tr><th>Ano</th><th colspan="2">Matrículas em escolas públicas Creche e Pré-escola no Brasil Valor separado por Creche e Pré-escola</th><th>Despesas com a subárea da EI[89]</th><th>Despesas executa-das com Educação</th><th>% para EI das Despesas com Educação</th></tr>
<tr><td rowspan="2">2020</td><td>CR[90]:3.651.989</td><td rowspan="2">8.829.795</td><td rowspan="2">R$ 68.782.916,67</td><td rowspan="2">R$ 88,08 bi</td><td rowspan="2">0.16%</td></tr>
<tr><td>PE[91]:5.177.806</td></tr>
<tr><td rowspan="2">2019</td><td>CR: 2.456.583</td><td rowspan="2">6.466.941</td><td rowspan="2">R$ 83.429.640,88</td><td rowspan="2">R$ 94,47 bi</td><td rowspan="2">0.18%</td></tr>
<tr><td>PE: 4.010.358</td></tr>
<tr><td rowspan="2">2018</td><td>CR: 2.352.032</td><td rowspan="2">6.321.951</td><td rowspan="2">R$ 78.822.447,35</td><td rowspan="2">R$ 95,59 bi</td><td rowspan="2">0.18%</td></tr>
<tr><td>PE: 3.969.919</td></tr>
<tr><td rowspan="2">2017</td><td>CR: 2.226.173</td><td rowspan="2">4.145.863</td><td rowspan="2">R$ 104.544.723,21</td><td rowspan="2">R$ 101,82 bi</td><td rowspan="2">0.23%</td></tr>
<tr><td>PE: 3.919.690</td></tr>
</table>

Fonte: Elaborada com dados do Censo Escolar 2020 e do Portal da Transparência/FNDE.

A partir da tabela 1, analisamos que, de 2017 a 2020, houve um crescimento significativo de 53,1% nas taxas de matrícula na Educação Infantil, entretanto esse crescimento não foi acompanhado de maiores investimentos dos governos neste período recortado. Destacamos que o ano de 2020 apresentou o maior número de matrículas na creche e na pré-escola, contudo observamos uma redução substancial tanto nas despesas executadas com Educação (R$ 6,39 bi) quanto, especificamente,

87 O Portal da Transparência realiza uma divisão por subáreas associadas: educação superior, educação profissional, educação básica, educação infantil e educação de jovens e adultos. Nas despesas com Educação Infantil o Portal da Transparência não especificou a divisão de creche e pré-escola, apenas separou os gastos por subárea. Dessa forma, não foi possível identificar se estão considerando a pré-escola dentro das despesas da subárea da educação básica, devido a aprovação da Lei nº 12.769/13, ou se a estão considerando na subárea da Educação Infantil. Assim, para efeitos analíticos deste capítulo, consideramos a Educação Infantil, conforme prevê a LDB, composta por creche e pré-escola.

88 Abreviatura para Creche.

89 Abreviatura para Pré-escola.

para a Educação Infantil (R$ 14.646.724, 21). Podemos ainda aludir que, no Governo Bolsonaro, essa queda também incidiu na redução do cálculo do valor anual mínimo nacional gasto por aluno para o exercício do ano de 2020, antes definido em Portaria Interministerial nº 04/2019 em R$ 3.643,16, mas foi alterado pela Portaria Interministerial nº 03/2020 para R$ 3.349,56.

O aumento exponencial das taxas de matrículas revela o esforço do Estado brasileiro em ofertar vagas para a Educação Infantil, tendo em vista o cumprimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação (2014-2024), aprovado pela Lei nº 13.005/2014, que buscava universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até o final da vigência do plano. Entretanto, essa oferta de vagas não está em consonância com os investimentos necessários para garantia de uma educação de qualidade, mesmo a LDB, no Art. 2, *caput* IX, apresentando a "garantia de padrão de qualidade" como um dos princípios e fins da educação nacional (BRASIL, 1996, s/p).

A redução de gastos públicos com educação abre espaço para a precarização da oferta da educação pública e aprofunda desigualdades para justificar modelos de privatização, como a oferta de *vouchers.* Em outras palavras, esses investimentos reduzidos ano a ano, de forma progressiva, demonstram a articulação de uma política centrada em produzir resultados negativos da escola pública legitimando hegemonias discursivas a favor da privatização, referendados por padrões de avaliação meritocráticos que são cada vez mais insustentáveis para explicar a realidade brasileira. É possível observar que há a construção de jogos políticos em andamento, pois essas condições constroem a ideia de que "as escolas que 'falham' nas metas ficam mais vulneráreis a

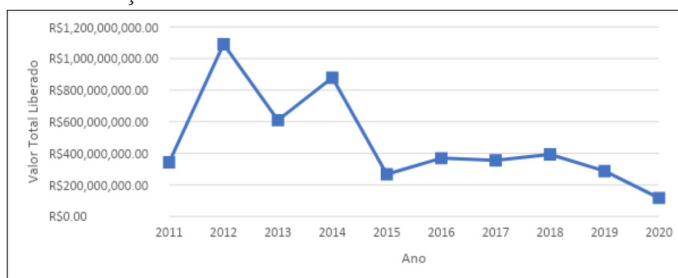
privatização" (FREITAS, 2018, p. 80). Sobre isso, Freitas (2018) defende que a finalidade última dessa engenharia é criar condições para induzir a privatização da educação, estipulando metas que são difíceis de serem atingidas, nas condições atuais de funcionamento da educação pública, desmoralizando a educação pública e o magistério.

Nesse contexto de precarização da educação pública, o Auxílio Criança Cidadã está ancorado, principalmente, no argumento discursivo da inexistência de vaga na rede pública ou privada conveniada que atenda a necessidade das famílias. O uso desse argumento, por sua vez, exige que façamos uma retomada ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), que foi instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, estabelecendo as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar. A criação desse programa considerou principalmente a melhoria da infraestrutura da rede física escolar de Educação Infantil e a necessidade de construção de creches e escolas de Educação Infantil nos municípios brasileiros. Segundo o FNDE, trata-se de uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação, "visando garantir o acesso de crianças a creches e escolas, bem como a melhoria da infraestrutura física da rede de Educação Infantil" (BRASIL, 2021 (b)). Esse programa atua

> [...] sobre dois eixos principais, indispensáveis à melhoria da qualidade da educação: 1) Construção de creches e pré-escolas, por meio de assistência técnica e financeira do FNDE, com projetos padronizados que são fornecidos pelo FNDE ou projetos próprios elaborados pelos proponentes; 2) Aquisição de mobiliário e equipamentos adequados ao funcionamento da rede física escolar da educação infantil,

> tais como mesas, cadeiras, berços, geladeiras, fogões e bebedouros. (BRASIL, 2021 (b)).

Diante dos objetivos do Proinfância e da relação que podemos estabelecer com o argumento da inexistência de vagas em creches, traçamos o gráfico 1 para melhor ilustrar as análises seguintes, a partir de dados do Sistema Integrado de Gestão Financeira/FNDE, informando sobre liberações de valores federais para construção e reformas de creches nos últimos dez anos.

Gráfico 1 - Liberação de valores para o Programa Proinfância – construção e reformas de creches de 2020-2011[90]

Fonte: Elaborado com dados do Sistema Integrado de Gestão Financeira/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

O gráfico 1 demonstra as significativas reduções das verbas destinadas ao Proinfância a partir do ano de 2015, período de instabilidade econômica brasileira que resultou em ajustes fiscais que incluíram cortes em programas governamentais e aumento de impostos, para atender de forma mais expressiva às demandas do capital e conter a crise do ciclo produtivo que se expressara na realidade brasileira das mais variadas formas. Após o golpe de 2016

90 A partir do ano de 2015 observamos na descrição dos recursos algumas alterações na nomenclatura, dessa forma, também somamos aos valores destinados ao Proinfância, valores com a seguinte descrição "Reestruturação física da Educação Infantil -Proinfância".

e com a alçada de Michel Temer a presidência, observamos que os investimentos no programa não voltaram a crescer de forma significativa, mas mantiveram uma certa estabilidade na liberação de valores para o programa.

Já, no governo de Bolsonaro, é possível observar a menor destinação de verbas, principalmente em 2020 (R$ 116.968.529,28) quando comparado ao ano de 2019 (R$ 287.434.529,02). Não é por acaso que, neste mesmo ano, o ministro da economia, Paulo Guedes, prometeu um "gigantesco programa de *voucher*" para a primeira infância. Essa significativa redução, equivalente a cerca de 59% (R$ 170.465.999,74), ocasionou impactos no início e na continuidade das construções e reformas de creches em todo o país. O momento pandêmico não justifica esse corte, pois já era previsto no Projeto de Lei Orçamentária[91] em 2019, ou seja, antes de qualquer consequência econômica ocasionada pela Covid-19. Essa ação orquestrada de redução de valores se relaciona diretamente com o estabelecimento da política de *voucher*, uma vez que a falta de construção de creches impossibilita a ampliação de vagas na rede pública de ensino. Nessas condições, o uso do *voucher* se apresentaria, neste contexto, como única alternativa proposta pelo Estado para as famílias pobres, limitando-as ao ingresso de forma precária na rede privada. A opção de escolha tão alardeada pelos defensores da proposta limita a opção de escolha do público-alvo da política, visto que eles já são excluídos da utilização da rede pública quando o governo retira o investimento para a construção de novas unidades. Junto a isso, os valores reduzidos sugeridos pela equipe do governo[92], acrescidos da dificuldade de mobilidade apresentada pelo público-alvo, podem levar as famílias a

91 Conforme pode ser acessado: https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/09/13/orcamento-do-governo-federal-preve-cortes-para-educacao-basica-em-2020.ghtml

92 Embora esses valores não se apresentem de maneira explícita na MP, a estimativa apresentada até o momento está em torno de 250,00 reais.

matricularem seus filhos em instituições com padrões de qualidade questionáveis, ou ainda, a manutenção dos altos índices de crianças fora da escola na primeira infância por não encontrarem creches privadas acessíveis ao valor pago em sua localidade.

Em nossas análises, trata-se de uma refinada estratégia utilizada de privatização da educação em que há a transferência de uma responsabilidade que é pública para a esfera privada. Dessa forma, configura-se como uma tentativa de institucionalizar um desenho educacional neoliberal e reacionário a ser implementado na realidade brasileira, em que há um processo de mercantilização da educação a partir de uma lógica de livre mercado. Segundo Freitas (2018), a privatização plena da educação retira o aluno da escola pública e o transfere para a escola privada ou terceirizada por meio de *vouchers*. "Corresponde à forma mais desenvolvida na qual desaparece a escola pública como instituição e emergem os 'provedores privados de educação'". (FREITAS, 2018, p. 77).

Nesse sentido, a voucherização se enquadra dentro das propostas neoliberais para o campo educativo e expõe as suas intencionalidades, fundamentadas na meritocracia, qualidade total e formação abstrata, flexível e polivalente, confluentes com o ideário defendido pelo Banco Mundial (BM) através de suas instituições como o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Fundo Monetário Internacional (FMI), Organismos Multilaterais de Garantia de Investimento (MIGA), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). Esses princípios neoliberais que fundamentam o *voucher* na atualidade, já poderiam ser visualizados no relatório do Banco Mundial "Education Sector Strategy", em 1999, afirmando que:

> [...] there is no a priori reason for all education to be publicly provided, funded and managed. There are arguments in favor of (1) selectively

> encouraging management and/or ownership of institutions by NGOs, community or religious groups, and entrepreneurs, (2) allowing students and their parents to choose among different options, and (3) requiring some level of private financing at post-basic levels. (1999, p. 34).

Em síntese, na realidade brasileira, esse modelo esconde-se sob o disfarce de benefício social afirmador da liberdade de escolha, da oportunidade de acesso e sob o pretexto de combate à extrema pobreza para escamotear o seu real significado de ameaça à existência da educação pública. Seja como for, há em curso, e de forma bastante avançada e aprofundada, uma agressiva reforma empresarial da educação, sendo a política de voucherização uma alternativa eficiente que integra este projeto que legitima as relações sociais capitalistas, com vistas à privatização, ao desmonte e à desmoralização da escola pública, revelando disputas presentes no campo educacional e no plano da esfera pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises trazidas por este capítulo indicam um pequeno vislumbre sobre as estratégias reacionárias de desmonte da educação pública, associadas a um projeto que deveria possuir como essência, advindas do Estado, o cuidado e a garantia de dignidade a população atendida. Esse desmonte ocorre de maneira gradual, ao longo da última década, contudo, passa por um processo de radicalização, motivado pelo forte apelo ideológico neoliberal/ultraliberal presente na administração Jair M. Bolsonaro. Junto a isso, a análise da MP que instituiu o Auxílio Brasil deixa um verdadeiro abismo de possibilidades provocado pelas suas incompletudes e pelo pouco debate em torno da proposta. Em seu caráter simbólico, estabelece uma narrativa efusiva sobre competição,

livre escolha, possibilidades de recompensa para os que se esforçam, dotando a MP de um caráter messiânico de resgate aos que não mereciam viver na extrema pobreza, dividindo-os de outros que pela mesma lógica se encontram nessa situação por não se esforçarem.

Em termos práticos, a medida, ainda a partir do argumento da livre escolha, estabelece condições para a transferência da responsabilidade do Estado sobre a oferta da Educação Infantil para primeira infância à iniciativa privada, atacando o problema da ausência de vagas em creches, no país, a partir da fomentação de mercado e atribuindo, em tese, ao governo o papel de simples ator fiscalizador. A tragédia anunciada se configura quando se percebe que, para justificar esse movimento, a administração cortou investimentos para a construção e reformas de creches públicas e que, em sua essência, uma das principais características do Governo Bolsonaro é negligenciar o papel do governo como fiscalizador, basta lembrar os casos recentes que envolveram o esvaziamento da função do IBAMA, IBGE, entre outros. O que nos faz acreditar que as lacunas de critérios deixadas na MP são estrategicamente pensadas pelo governo como oportunidades, destinadas a grupos específicos que se encontram em seu entorno como grandes conglomerados educacionais e grupos confessionais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007. *Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - PROINFÂNCIA*. Disponível em: http://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3130-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-6-de-24-de-abril-de-2007. Acesso em: 05 de set. 2021.

BRASIL. Lei Federal 13.005, de 25 de junho de 2014. *Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências*. Brasília, DF. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/. Acesso em: 05 de set. 2021.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021 (a). *Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, e dá outras providências.* Brasília, DF. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.061-de-9-de-agosto-de-2021-337251007. Acesso em: 5 de set. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia e Ministério da Educação. Portaria Interministerial nº 03. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-interministerial-n-3-de-25-de-novembro-de-2020-290556249. Acesso em: 5 de set. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia e Ministério da Educação. Portaria Interministerial nº 04, 27 de dezembro de 2019. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-4-de-27-de-dezembro-de-2019-235856724. Acesso em: 5 de set. 2021.

BRASIL. *Sobre o Proinfância*. (2021 (b)) Disponível em: https://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia. Acesso em: 05 de set. 2021.

CARDOSO, B. B. A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção Social. *Revista de Administração Pública.* N. 54 (4), jul.-ago. 2020, Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/bxKszgD4DmnWc8HmFWw3Sqj/?lang=pt>. Acesso em: 21 de agosto de 2021.

CARVALHO, S. S. Os efeitos da pandemia sobre os rendimentos do trabalho e o impacto do auxílio emergencial: os resultados dos microdados da PNAD Covid-19 de novembro. *IPEA.* N. 50 Nota de conjuntura 2, 1º Trimestre de 2021. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10472/5/CC_50_mt_efeitos_da_pandemia.pdf>. Acesso em: 18 de julho de 2021.

HIRSCHMAN, A. *As Retóricas da Intransigência.* Perversidade, Futilidade e Ameaça. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

FREITAS, C. F. *A Reforma Empresarial da Educação.* Nova direita, velhas ideias. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

FRIEDMAN, M. *Capitalismo e Liberdade.* Rio de Janeiro: Gen LTC, 2014.

FRIEDMAN, M. *Capitalism and Freedom.* Chicago: The University Chicago Press, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) - 2018*. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101736_informativo.pdf. Acesso em: 5 de set. 2021.

SOUZA, M. A. D. A busca pela popularidade e a disputa entre neoliberalismo e neodesenvolvimentismo no governo Bolsonaro. *Sinais.* v.1 n. 24, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/sinais/article/view/34022>. Acesso em: 10 de agosto de 2021.

WORLD BANK. *Education sector strategy.* Washington: The Word Bank Group, 1999.

COORDENAÇÃO FEDERATIVA, RESTRIÇÃO FISCAL E O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC): AVANÇOS E RETROCESSOS NA CONSOLIDAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL PARA OS MAIS VULNERÁVEIS

Suzana Cristina Fernandes de Paiva
Claudio Cesar de Paiva

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, sob a influência do processo de redemocratização e da auspiciosa missão de promover uma sociedade mais justa e democrática, promoveu avanços extraordinários no quadro social brasileiro. Porém, os avanços se mostraram insuficientes para o efetivo enfrentamento e a definitiva superação das desigualdades sociais, dada às carências crônicas e estruturais existentes no Brasil.

Neste contexto, o pacto federativo brasileiro foi redefinido e uma nova agenda de políticas públicas foi proposta, tendo como princípio norteador a universalidade de cobertura e a ampliação do acesso à cidadania, com destaque para a instituição do

Benefício de Proteção Continuada (BPC), como um dos principais pilares de transferência de renda da política de assistência social brasileira, além da definição de espaços institucionalizados para a participação de atores estatais e da sociedade civil.

A Constituição Federal determinou que as ações governamentais na área da assistência social deveriam ser realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, porém sob a incumbência de estarem organizadas cooperativamente em termos federativos, conforme o art. 204, inciso I, cuja diretriz fundamental aponta para a "descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social" (BRASIL, CF/1988).

O BPC representou um avanço fundamental na política de proteção social brasileira ao promover o reconhecimento do direito à dignidade humana para segmentos sociais excluídos das políticas previdenciárias. A redefinição do papel do Estado na política de assistência social possibilitou a ressignificação do entendimento acerca do princípio da subsidiariedade, que apontava que o Estado deveria ser o último e não o primeiro a agir. Este entendimento abrigava, na prática, a inação do Estado brasileiro na sua competência de promoção da proteção social e propiciava certa confusão na compreensão da política assistencial, percebida, muitas vezes, como assistencialismo ou benemerência de organizações, filantropia.

Este benefício de assistência social, de caráter não vitalício e intransferível, garante o pagamento mensal de um salário mínimo à pessoa idosa, com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, e à pessoa portadora de deficiência, doravante pessoa com deficiência[93], de

---

93 A LOAS no artigo 20, inciso V, utiliza o termo "pessoa portadora de deficiência". A redação da norma foi posteriormente alterada pela Lei 12.470/2011, passando a viger a expressão "pessoa com deficiência".

qualquer idade, com impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, e que comprovem não possuir meios de proverem à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme determinado no inciso V do art. 203 da Constituição Federal.

É inconteste o avanço social proporcionado pelo BPC aos segmentos em situação de particular vulnerabilidade social e indiretamente para a economia dos municípios brasileiros, em especial aos economicamente mais pobres. Todavia, desde sua institucionalização, o BPC vem sendo alvo de manobras e ajustes do governo Federal que, ao criar entraves de diversas naturezas para o acesso a este direito constitucional, promove retrocessos na política de assistência e proteção social. O controle dos gastos públicos encontra-se em posição de centralidade em todas as manobras de postergação de acesso ao benefício do BPC.

A problemática que emerge neste trabalho procura trazer para o bojo do debate uma questão relegada ou insuficientemente valorizada nas análises de políticas públicas no Brasil, que são os conflitos federativos na promoção de políticas sociais. O descumprimento dos preceitos constitucionais *vis-à-vis* às disfunções, na coordenação federativa das políticas de proteção social, reduz a efetividade da política, sobretudo ao promover o esvaziamento de ações cooperativas entre os entes federativos que, em última instância, significa induzir o retorno do voluntarismo nas ações da assistência social.

A coordenação federativa difusa e as restrições fiscais têm pressionado para ajustes nos gastos sociais, o que tem gerado, por um lado, conflitos entre os entes federativos e, por outro, insatisfação entre os beneficiários e postulantes, que são obrigados a recorrer ao Poder Judiciário para garantir o direito ao acesso à proteção social não contributiva, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988.

A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA

A Constituição Federal de 1988, elaborada num contexto de transição democrática, promoveu importantes reformas no arcabouço do Estado brasileiro, tendo confirmado a forma federativa como princípio de organização político-administrativa.

O novo arranjo das relações federativas, após um período de intermitência da democracia brasileira, promoveu a redefinição de poderes e de funções estatais por meio de um intenso processo de descentralização, o que exigiu o fortalecimento de estruturas de pactuação federativa, por meio de um processo de cooperação e de coordenação entre os entes federativos, assim como a transferência de recursos financeiros para os governos subnacionais (LOPREATO & PAIVA, 2002).

Imantada pela premente necessidade de reduzir as grandes desigualdades socioeconômicas do país, os constituintes promoveram um extraordinário avanço na reestruturação do sistema de proteção social brasileiro, a partir da aprovação de uma nova agenda de políticas de desenvolvimento social, construída sob os princípios da equidade, da universalização de direitos sociais e da ampliação da proteção social aos segmentos em situação de particular vulnerabilidade social.

A Carta Magna de 1988, em seu artigo 203, dispõe que a Assistência Social "será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social". Assim, o acesso ao benefício ocorre independentemente de contribuição à seguridade social realizada pelo cidadão elegível, ou seja, não existe pagamento antecipado ou no ato da atenção para que ocorra o oferecimento de um serviço público. Com efeito, o benefício deve ser custeado por meio do financiamento público, especificamente com recursos do orçamento da Seguridade Social, previstos no art. 195 da mesma CF, além de outras fontes.

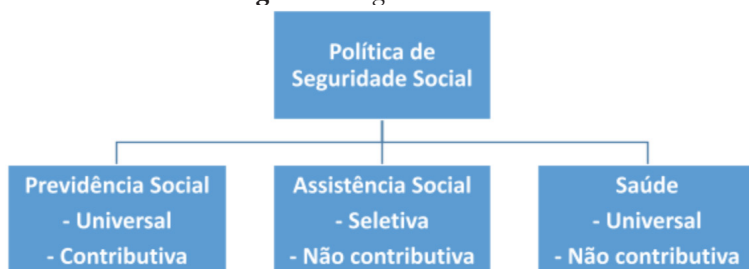
A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 194, trouxe uma nova perspectiva para a proteção social, no Brasil, com a construção de um modelo amplo de Seguridade Social. Essa passa a compreender um conjunto integrado de ações que visam garantir a segurança dos cidadãos, eliminando, reduzindo ou prevenindo situações de risco e vulnerabilidade social, através da garantia de direitos individuais relativos à Previdência Social (predominantemente contributiva), à Assistência Social (caráter não contributivo) e à Saúde (caráter não contributivo).

Figura 1 - Seguridade Social

Política de Seguridade Social

Previdência Social
- Universal
- Contributiva

Assistência Social
- Seletiva
- Não contributiva

Saúde
- Universal
- Não contributiva

Fonte: Elaboração própria

Além disso, as diretrizes constitucionais da Assistência Social propõem a descentralização político-administrativa como forma de promover uma interação mais ativa entre os Poderes Públicos e a sociedade, assegurando uma participação mais democrática nas decisões relacionadas às políticas públicas.

As mudanças na estrutura institucional das políticas sociais, no Brasil, visavam enfrentar, de maneira mais efetiva, as carências estruturais de parte da sociedade brasileira, atribuindo ao Estado a responsabilidade pelos direitos constitucionais fundamentais. A dimensão dessa mudança foi apontada por Sposati (2009), quando diz:

> A Constituição Federal (CF) brasileira de 1988, ao afiançar os direitos humanos e sociais

> como responsabilidade pública e estatal, operou, ainda que conceitualmente, fundamentais mudanças, pois acrescentou na agenda dos entes públicos um conjunto de necessidades até então consideradas de âmbito pessoal ou individual (SPOSATI, 2009, p. 13).

A transformação do conjunto de ações assistencialistas dispersas numa política de assistência social visava garantir um padrão de intervenção social diferenciado, em que a assistência social se tornasse uma política de Estado, independentemente de contribuição prévia ou vínculo formal de trabalho. A provisão de serviços e benefícios sociais tornava-se, enfim, uma estratégia de enfrentamento das privações sociais, ao passo que se procurava romper com a ideia de assistência social como filantropia.

Entretanto, a constitucionalização do direito socioassistencial, sobretudo da dimensão não contributiva no rol das políticas de proteção social brasileira, não tem sido suficiente para assegurar à população pobre e com alta vulnerabilidade social o direito ao acesso pleno a proteção social.

A fragilidade da cidadania conquistada na Carta Constitucional tem sido revelada nas diversas tentativas de limitação ao acesso aos direitos sociais ou omissão da burocracia estatal, materializada no tempo transcorrido para a regulamentação das políticas, no aumento da judicialização e na excessiva morosidade para a concessão do benefício, mesmo quando é evidente o enquadramento do postulante aos critérios de elegibilidade.

Neste ínterim, é importante ressaltar o represamento na concessão de benefícios de prestação continuada. De acordo com o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), responsável pela operacionalização do BPC, em agosto de 2021, havia cerca de 570 mil requerimentos represados em suas bases aguardando análise, uma situação ligeiramente melhor do que em novembro de 2020, quando existiam 632 mil requerimentos represados.

A morosidade de acesso ao benefício pelos segmentos sociais altamente vulneráveis atendidos pelo BPC representa a primeira negação de um direito constitucional à cidadania e à dignidade humana.

A política de assistência e proteção social não contributiva, no Brasil, está baseada no princípio constitucional da dignidade humana (CF/88, art. 1º, inciso III) e seu foco protetivo está explicitado no artigo 203 da Carta Magna. Nesse sentido, a implementação da política ocorre independentemente de contribuição à seguridade social realizada pelo cidadão elegível, ou seja, não existe pagamento antecipado ou no ato da atenção para que ocorra o oferecimento de um serviço público. Com efeito, o benefício deve ser custeado por meio do financiamento público, especificamente com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes.

Na década de 1990, a sonhada transformação da assistência social em política pública começa a sofrer os primeiros reveses em decorrência da crise fiscal do Estado nacional (CASONATTO, *et al*, 2018).

A adoção de políticas de proteção social de natureza não contributiva, destinadas a segmentos socialmente vulneráveis, exige uma consistente pactuação federativa para a sua efetividade, com rigorosas delimitações do papel de cada ente nas etapas de execução da política pública, ou seja, implica na definição do financiamento da política, da operacionalização do benefício e dos critérios avaliativos da política.

É exatamente, neste contexto, que emerge o debate do conflito federativo como um elo ausente nos debates sobre a efetividade do BPC. De modo geral, as discussões têm se pautado nas dificuldades de acesso ao benefício, nas definições de critérios e de conceitos operacionais de miserabilidade, etc. Não há dúvidas sobre a relevância desses temas para a efetividade da política, porém desconsideram interesses e metas conflitivas entre os entes

federativos, que se manifestam na procrastinação e na morosidade no atendimento da demanda de cidadãos elegíveis ao BPC.

O federalismo cooperativo proposto na Constituição de 1988 pressupõe ações compartilhadas entre os entes federativos, sob a coordenação do governo federal. Portanto, o pressuposto basilar é de que os entes federativos ajam num mesmo diapasão para potencializar os efeitos positivos do programa de transferência de renda, garantindo maior equidade e proteção social para a superação das condições que deram origem ao direito do benefício.

Nas últimas décadas, no entanto, tem se verificado a erosão das bases do federalismo cooperativo, que foram essenciais na concatenação de uma estrutura de *Welfare State* na Constituição de 1988 e, em particular, na construção do Benefício de Prestação Continuada. Não obstante, a relação de reciprocidade entre a maior eficiência da política pública e o federalismo cooperativo, que justificaria o aprofundamento de articulações entre processos de coordenação e descentralização, tem sido comprometida por uma coordenação federativa difusa em relação à proteção social não contributiva.

A INSTITUIÇÃO DO BENEFÍCIO DE PROTEÇÃO CONTINUADA (BPC) COMO POLÍTICA DE PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA: ASPECTOS LEGAIS E CONCEITUAIS

O Benefício da Prestação Continuada (BPC) foi instituído pela Constituição Federal de 1988 em resposta às reivindicações por políticas assistenciais que atendessem a segmentos sociais altamente vulneráveis, excluídos das políticas previdenciárias. Entretanto, a implementação do benefício ocorre somente oito anos mais tarde, em 1996.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 203, definiu como objetivos da Assistência Social:

> I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
>
> II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
>
> III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
>
> IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (BRASIL, CF/1988).

Contudo, os preceitos constitucionais foram duramente impactados pela ascensão do ideário neoliberal no país, que ganhou proeminência na década de 1990, atingindo severamente a dinâmica do processo de democratização das políticas públicas. Neste contexto, a norma constitucional foi regulamentada somente em 1993, através da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)[94].

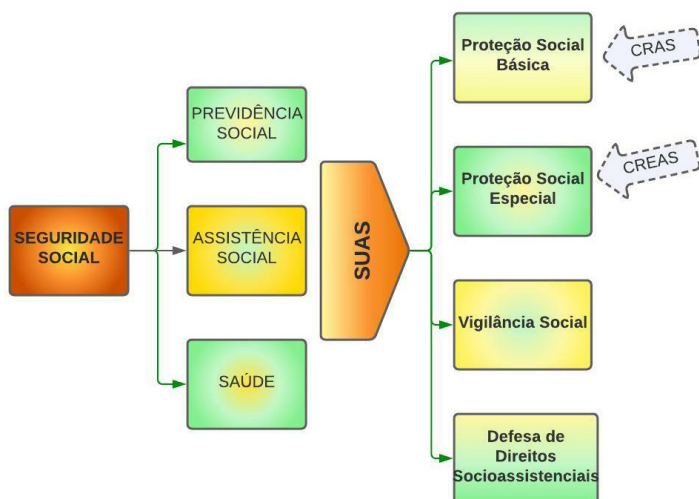
A partir da LOAS organiza-se todo o arcabouço institucional para a execução de uma efetiva política de Assistência Social no Brasil, estabelecendo os princípios, objetivos e diretrizes a serem observados. O primeiro ato neste sentido foi a instituição do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), através do art. 17 da Lei nº 8.742/1993 (LOAS), tornando-se responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social no Brasil.

A primeira Política Nacional de Assistência Social (PNAS), prevista na LOAS, foi criada em 1998 e delineou as diretrizes

---

94 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm

para as ações da assistência social. Porém, somente em 2003, fundamentaram-se as reformulações da Política Nacional de Assistência Social com sua devida normalização, através da Norma Operacional Básica (NOB), quando foi deliberada a implementação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), um sistema dedicado à gestão da assistência social, com intensa interação entre os entes federativos responsáveis para política socioassistencial.

Figura 2 - Sistema não-contributivo

Fonte: Elaboração própria.

O Benefício de Prestação Continuada é um benefício social que se tornou uma das principais políticas de proteção social básica[95], destinada ao atendimento de um segmento social

95 Os avanços no campo da Assistência Social permitem que o cidadão encontre suporte para enfrentar situações de vulnerabilidade social e econômica, através de dois sistemas de proteção: a proteção social básica e a proteção social especial.

altamente vulnerável. Este benefício foi regulamentado pelos arts. 20 e 21, da Lei 8.742/1993 (LOAS), e pelo Decreto nº 6.214/2007[96]. Posteriormente, foi alterado pela Lei nº 12.435[97], de 2011, e pelo Decreto 8.805/2016[98], que garantiu o direito ao BPC a brasileiros natos ou naturalizados e pessoas de nacionalidade portuguesa residentes no Brasil, desde que atendam as exigências legais e regulamentares.

Para acessar o direito ao BPC diversos critérios foram sendo definidos e alterados ao longo do tempo, mas o valor do benefício de um salário mínimo mensal foi garantido pela Constituição Federal e permanece até hoje, apesar das recorrentes tentativas para sua redução.

Atualmente, para ter direito ao benefício, a pessoa com deficiência e o idoso com 65 anos ou mais de idade têm que comprovar não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família. No caso da pessoa com deficiência, esta condição tem que ser capaz de lhe causar impedimentos que a impossibilitem de participar de forma plena e efetiva na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas, pelo prazo mínimo de dois anos, conforme as Leis nº 12.435/2011 e nº 12.470/2011[99].

Para a efetiva demonstração da incapacidade da pessoa com deficiência ou idosa prover a sua subsistência, exige-se, ainda, a comprovação de que a renda mensal per capita da família seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo. É relevante notar

96 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6214.htm

97 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm#art1

98 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8805.htm

99 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12470.htm

que para o cálculo da renda per capita, a família é composta pelo "requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto", nos termos do Decreto 7.616 de 2011[100].

O critério de renda familiar, sem a sombra da dúvida, é o que mais impacta o acesso ao beneficio para uma grande parcela da população.

Ademais, o beneficiário deve estar inscrito no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico - exigência desde 2016[101].

A gestão do BPC envolve a atuação de agentes da Administração Direta e Indireta e dos entes federativos. A coordenação, normatização, regularização, implementação, financiamento e avaliação do benefício, que eram de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social – MDS, foram incorporados pelo Ministério da Cidadania no Governo Bolsonaro. Entretanto, sua operacionalização, com ações de concessão e revisão, é realizada pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS). Nos Estados, no Distrito Federal e nos municípios, os gestores públicos da Assistência Social são os responsáveis pela promoção de ações que assegurem às pessoas o direito ao BPC.

Essa divisão institucional da execução da política de proteção social, baseada numa ação cooperativa e coordenada entre os entes federativos para o enfrentamento das carências sociais crônicas, deveria garantir a eficiência e a efetividade do BPC.

100 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7616.htm

101 De acordo com o decreto 9.462/2018 os beneficiários que não realizarem a inscrição ou a atualização no CadÚnico terão o benefício suspenso. A Portaria 631/2019 do Ministério da Cidadania estabeleceu um cronograma de notificação dos beneficiários para o cadastramento e as condições para a suspensão dos benefícios, mas a pandemia do Covid-19, a Portaria 330/2020 estabeleceu o adiamento dos procedimentos. Todavia, de acordo com o TCU (2019), 90% dos beneficiários já estavam cadastrados no CadÚnico.

Na prática, no entanto, as relações federativas têm funcionado muito mais como entrave do que como sancionadoras do direito constitucional à proteção social. Nesse sentido, encontra-se, por um lado, os municípios que, utilizando-se da rede de equipamentos públicos do SUAS, procuram garantir, inclusive com busca ativa, o acesso ao benefício aos excluídos deste direito fundamental e, por outro, o Governo federal, sob o condão do equilíbrio das contas públicas, utiliza-se de inúmeros subterfúgios para limitar e/ou postergar o acesso ao BPC, numa evidente contradição com o princípio da vedação de retrocesso social em sua dimensão material.

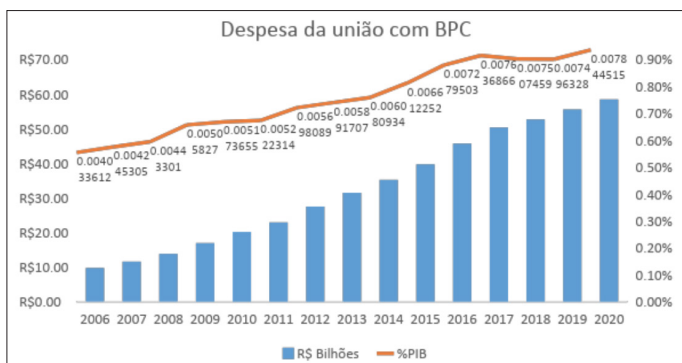
Contudo, desde sua criação, o BPC saltou de um contingente aproximado de 346 mil beneficiários, em 1996, para 4,6 milhões em 2020 (veja números de beneficiários e recursos pagos em 2020 no quadro 1).

Quadro 1 - BPC - Benefícios ativos em dezembro de 2020, por Estado

Unidade da Federação	Quantidade de benefícios		Total de benefícios	Recursos pagos no ano		Total de recursos pagos no ano
	PCD	Idoso		PCD	Idoso	
Brasil	**2.550.665**	**2.107.344**	**4.658.009**	**32.252.167.796,39**	**26.172.665.867,64**	**58.424.833.664,03**
Rondônia	28.823	15.861	44.684	362.148.441,06	198.505.379,71	560.653.820,77
Acre	18.322	7.300	25.622	231.070.512,47	92.222.934,15	323.293.446,62
Amazonas	57.018	48.847	105.865	718.750.290,60	610.818.130,61	1.329.568.421,21
Roraíma	8.197	4.921	13.118	102.890.245,49	59.952.620,51	162.842.866,00
Pará	118.334	98.098	216.432	1.485.573.087,36	1.211.964.815,75	2.697.537.903,11
Amapá	13.649	12.562	26.211	171.840.767,05	157.187.258,98	329.028.026,03
Tocantins	23.710	15.802	39.512	299.036.608,55	196.927.553,06	495.964.161,61
Maranhão	114.947	66.646	181.593	1.446.916.461,00	840.729.016,57	2.287.645.477,57
Piauí	55.501	22.859	78.360	695.059.072,27	284.045.101,27	979.104.173,54
Ceará	173.331	106.916	280.247	2.179.362.525,17	1.321.592.645,83	3.500.955.171,00
Rio Grande do Norte	58.299	28.101	86.400	734.766.443,08	345.964.345,77	1.080.730.788,85
Paraíba	77.878	41.114	118.992	979.666.336,84	506.298.214,58	1.485.964.551,42
Pernambuco	182.065	130.637	312.702	2.305.949.895,14	1.620.996.815,20	3.926.946.710,34
Alagoas	79.613	32.029	111.642	1.002.065.234,05	402.474.747,69	1.404.539.981,74
Sergipe	45.602	17.864	63.466	569.230.619,65	221.327.056,03	790.557.675,68
Bahia	247.949	205.386	453.335	3.128.460.224,23	2.561.318.666,33	5.689.778.890,56
Minas Gerais	263.911	199.616	463.527	3.344.689.264,44	2.485.460.112,50	5.830.149.376,94
Espírito Santo	37.597	35.797	73.394	475.479.090,42	442.099.748,35	917.578.838,77
Rio de Janeiro	131.710	212.728	344.438	1.671.062.178,30	2.621.177.079,22	4.292.239.257,52
São Paulo	337.410	411.258	748.668	4.298.109.264,65	5.105.393.123,86	9.403.502.388,51
Paraná	111.279	101.387	212.666	1.418.051.411,84	1.248.701.903,97	2.666.753.315,81
Santa Catarina	50.266	27.364	77.630	640.047.422,05	339.665.257,22	979.712.679,27
Rio Grande do Sul	120.480	80.186	200.666	1.529.598.847,73	994.557.358,35	2.524.156.206,08
Mato Grosso do Sul	40.272	44.473	84.745	509.411.337,32	555.193.544,06	1.064.604.881,38
Mato Grosso	43.053	40.162	83.215	546.953.419,15	504.474.721,37	1.051.428.140,52
Goiás	84.285	72.681	156.966	1.061.462.186,88	906.681.291,91	1.968.143.478,79
Distrito Federal	27.164	26.749	53.913	344.516.609,60	336.936.424,79	681.453.034,39

Fonte: DATAPREV/Maciça.

Em 1996, os gastos da União com o benefício eram de apenas R$ 172 milhões ou 0,02% do PIB. Em 2020, atingiram 58 bilhões, o que representa 0,78% do PIB (ver evolução no gráfico 1). Estes dados o colocam na terceira maior despesa primária da União, sendo inferior apenas aos gastos previdenciários e às despesas com servidores públicos em atividade. Em termos de valor, o BPC equivale a quase duas vezes o que se gasta com o programa Bolsa Família.

Gráfico 1 - Despesas da União com PBC

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BPC e do Portal da Transparência (BRASIL, MDS, 2021).

Com a ampliação do número de beneficiários, apesar do enorme represamento de processos no INSS, o BPC tem garantido o direito à proteção social e patamares mínimos de dignidade a uma parcela considerável da população idosa e pessoas com deficiência em situação de pobreza.

LIMITAÇÕES AO ACESSO AO BENEFÍCIO: CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE E O STF

A análise das características históricas e estruturais do desenvolvimento econômico brasileiro revela a perenidade da pobreza

e das desigualdades sociais associadas a um processo mais recente de envelhecimento populacional. Com efeito, este cenário amplia as vulnerabilidades de grande parte da população brasileira e as demandas por políticas sociais de proteção social. Os avanços na política de Assistência Social com a Constituição de 1988 não têm sido suficientes para eliminar as carências crônicas existentes e garantir um mínimo de dignidade e cidadania para uma parcela da população.

No caso específico do BPC, verifica-se que uma parcela significativa da população se encontra em situação de grande vulnerabilidade social, mas dispõe de renda pouco acima do critério de renda de concessão do benefício, o que não a permite se tornar elegível ao sistema de proteção social, mesmo estando em condições sociais degradantes.

Tal circunstância tem acirrado as discussões sobre o direito socioassistencial e sua capacidade de enfrentamento da pobreza, assim como as possibilidades para a garantia de acesso a serviços e direitos sociais. Este debate tem levado a questionamentos importantes sobre a efetividade do BPC em atender seu público-alvo com a manutenção dos critérios vigentes. Neste contexto, têm sido intensos os debates acerca do critério econômico de renda estabelecido sobre as normativas do BPC, em particular sobre os entraves ao acesso ao benefício, decorrentes do conceito de família utilizado e do valor da renda per capita do grupo familiar. Estes dois critérios têm promovido conflitos inconciliáveis, que resultam, invariavelmente, na judicialização do acesso à política.

Em 2009, o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou uma auditoria operacional para analisar a efetividade do BPC, avaliando a existência de sobre cobertura e subcobertura e a necessidade de aperfeiçoamento das condições de elegibilidade. Uma das principais conclusões da auditoria foi de que "existe subcobertura de atendimento do público-alvo, o que significa em primeiro lugar problema grave, pois pessoas em situação de elevada vulnerabilidade social encontram-se desassistidas e, em segundo

lugar, que o BPC continuará em franco processo de expansão" (BRASIL, TCU, 2009, p. 52).

De acordo com o TCU, este problema teria como uma das causas o desenho do programa, que incorpora algumas regras e conceitos que geram ineficiência operacional. Um dos critérios apontados como causa da ineficiência na cobertura do programa é o conceito de família.

A família é um dos conceitos centrais usados pelas políticas públicas para o acesso a alguns benefícios sociais, contudo ainda existe grande controvérsia em torno do seu conceito. No texto original da LOAS (Lei. 8.742/1993), o conceito de família era amplo, considerando qualquer parentesco por afinidade ou por consanguinidade, desde que houvesse a coabitação. Com uma alteração imposta pela Lei n.º 9.720/98[102], o conceito de família ficou muito mais restritivo, considerando apenas o vínculo de consanguinidade e matrimonial. O que excluía das famílias filhos e irmãos maiores de 21 anos, sogro e sogra, avó e avô, neto e neta, genro e nora, mesmo que vivessem sob o mesmo teto. A nova redação dada pela Lei 12.435/2011[103], que atualmente orienta o BPC, promoveu alterações, porém ainda mantém algumas restrições.

A decisão de exclusão de parte da família para adequação aos critérios de elegibilidade do BPC, ainda que a intenção fosse excluir potenciais familiares mais aquinhoados financeiramente, o balanço geral seria contraproducente, uma vez que essas famílias dificilmente apresentam mobilidade social e, portanto, são prisioneiras da pobreza intergeracional. Além disso, a definição de família é divergente em relação a outros instrumentos e políticas sociais brasileiras, conforme pode ser verificada no Quadro 2.

102 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9720.htm

103 Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm

Quadro 2 – Conceito de família utilizado nos diferentes programas governamentais

Família no BPC (§ 1º, art. 20 da Lei 8.742/1993)	**Família no Bolsa Família** (inc. I, § 1º, art. 2º da Lei 10.836/2004)	**Família no Cadastro Único** (inc. I, art. 4º do Decreto 6.135/2007)
Conjunto de pessoas composto pelo requerente (pessoa idosa ou deficiente), o cônjuge ou o companheiro(a), os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, vivendo sob o mesmo teto	A unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros	A unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos, eventualmente ampliada por outros indivíduos que contribuam para o rendimento ou tenham duas despesas atendidas por aquela unidade familiar, todos moradores em um mesmo domicílio

Fonte: (BRASIL, TCU, 2020).

Ao longo dos últimos anos, uma imensa controvérsia se formou em torno da objetividade dos critérios econômicos que autorizam o recebimento do benefício, particularmente acerca da renda familiar mensal per capita que permitiria objetivamente a aferição da condição de miserabilidade.

A obrigatoriedade do beneficiário do BPC se cadastrar no CadÚnico evidenciou a divergência do conceito de renda per capita mensal familiar, fundamental para a comprovação da hipossuficiência. De acordo com o parâmetro objetivo definido pela LOAS, apenas as famílias com renda inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo per capita poderiam ser enquadradas na condição de incapazes de proverem a manutenção das pessoas idosas e pessoa com deficiência, enquanto que no CadÚnico são consideradas famílias de baixa renda aquelas cuja renda per capita familiar mensal seja inferior a meio salário mínimo (BRASI, MDS, 2018).

Em 2019, o TCU realizou uma auditoria sobre a concessão do BPC com o objetivo de analisar, dentre outras questões, os motivos da significativa incidência de judicialização e destacou que a definição de um 1/4 do salário mínimo como critério de

elegibilidade no programa já havia sido declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF) desde 2013, quando julgou o recurso especial interposto pelo INSS (RE 567.985 MT). Todavia, o STF não tornou nula a norma, mas apontou vício de inconstitucionalidade e, assim, incorporou um novo parâmetro objetivo de renda per capita – meio salário mínimo – nas decisões judicializadas para caracterizar a condição de miserabilidade (BRSIL, TCU, 2020).

A necessidade de judicialização para a obtenção de um direito fundamental garantido na carta constitucional se constituiu uma barreira importante, especialmente para os idosos que durante toda a vida foram preteridos nos esforços de ampliação da justiça social e da cidadania.

Visando reduzir tais distorções apontadas pelo STF em 2013 e preservar a eficácia do artigo 203, V, da Constituição Federal, foi aprovado em 28/11/2019, pelo Senado, o Projeto de Lei nº 55, elevando o valor máximo da renda mensal familiar de acesso ao BPC de 1/4 de salário mínimo para 1/2 salário mínimo. O resultado dessa aprovação foi a publicação da Lei 13.981/2020[104], com as alterações no critério financeiro de comprovação de miserabilidade e de acesso ao benefício.

Entretanto, em 19/12/2019, o Presidente Jair Bolsonaro vetou a Lei com a argumentação de vício fiscal, ou seja, não previsibilidade de fonte de recursos para uma despesa de natureza continuada, como segue:

> A propositura legislativa, ao elevar o limite de renda familiar per capita para fins de concessão do benefício de prestação continuada – BPC, de 1/4 de salário mínimo para meio salário mínimo, cria despesas obrigatórias ao

104 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13981.htm

> Poder Executivo, sem que se tenha indicado a respectiva fonte de custeio, ausentes ainda os demonstrativos dos respectivos impactos orçamentários e financeiros, violando assim as regras do art. 113 do ADCT, bem como dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal e ainda do art. 114 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 (Lei 13.707, de 2018).[105]

Em 10/03/2020 o Congresso Nacional derrubou o veto do Presidente da República fazendo prevalecer o texto da Lei 13.981, publicada em 23 de março de 2020. No mesmo dia da aprovação da Lei, 23.03.2020, o Presidente Bolsonaro ajuizou arguição de descumprimento de preceito fundamental contra o Projeto de Lei 55/1996, com pedido de medida cautelar, perante o Supremo Tribunal Federal (BRASIL, STF, 2020). Segundo o Relator, Ministro Gilmar Mendes, o Presidente:

> Sustenta que o processo legislativo em questão foi concluído sem a devida deliberação sobre os impactos orçamentários e financeiros, conforme constou da justificativa ao veto, elaborada pelo Ministério da Economia e pela Secretaria-Geral da Presidência: 'A propositura legislativa, ao elevar o limite de renda familiar per capita para fins de concessão do benefício de prestação continuada - BPC, de ¼ de salário mínimo, cria despesas obrigatórias ao Poder Executivo, sem que se tenha indicado a respectiva fonte de custeio, ausentes ainda os demonstrativos dos respectivos impactos orçamentários e financeiros, violando assim as regras do art. 113 do ADCT, bem como dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade

105 Mensagem Presidencial, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VET/VET-715.htm

> Fiscal e ainda do art. 114 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 (Lei 13.707, de 2018)'.[106]

A justificativa do Presidente da República também se respalda na crescente emergência da crise sanitária e destaca que devem ser observadas "as limitações impostas pela realidade orçamentária, máxime no contexto atual, em que a expectativa de superação de um ciclo negativo da economia se depara agora com o desafio da pandemia mundial referente ao novo coronavírus (COVID-19)" (STF, 2020).

A partir das discussões em torno da problemática, a Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Lei nº 1.066/2020[107], em 30.03.2020, com uma regra de transição para o critério de renda do BPC: o teto seria igual ou inferior a ¼ do salário mínimo até 31 de dezembro de 2020, passando a ½ salário mínimo a partir de 1º de janeiro de 2021, o que representaria uma superação da alegação de inobservância da LRF pela Lei nº 13.981/2020. Todavia, o Presidente da República decidiu vetar o inciso II do § 3º do art. 20 da Lei nº 8.742/1993.

O GOVERNO BOLSONARO E O BPC: TENTATIVAS DE REVERSIBILIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS

A tentativa mais recente de fragilização da proteção social e desmonte da estrutura do BPC ocorreu na apresentação da proposta de reforma previdenciária do Governo Bolsonaro, que representou uma flagrante incompatibilidade com os princípios que pautaram a organização do sistema de proteção social não contributiva na Constituição de 1988.

---

106 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13707.htm

107 Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141270

No período de transição do Governo Temer para o Governo Bolsonaro, foi entregue para o novo Presidente um documento produzido pelo Ministério da Fazenda que sugeria uma nova rodada de reformas no país, com medidas necessárias para "controle dos gastos públicos", dentre as quais: fim do abono salarial e readequação do Benefício de Prestação Continuada.

A propositura da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 6, de 2019[108], materializou as propostas de mudanças nas regras atuariais e de acesso aos benefícios previdenciários, de modo a tornar a previdência social financeiramente mais sustentável. A proposta chamou a atenção para o fato de que, em meio às medidas de reforma do Sistema de Previdência Social, havia uma medida estranha à temática, uma vez que tratava de alterações de benefício de natureza assistencial. O governo federal propôs mudanças nas regras disciplinadoras da renda mínima para os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada, cujo beneficio assistencial percebido garantia dignidade às pessoas com deficiência e aos idosos que ficaram historicamente à margem do mercado formal de trabalho.

As principais mudanças sugeridas pela PEC 06/2019 para o BPC podem ser agregadas em três pontos: a) aumento na idade mínima para acesso integral ao benefício; b) desvinculação do valor do benefício ao salário mínimo; c) novo critério para aferição da condição de miserabilidade do beneficiário do BPC.

Em relação à primeira alteração proposta, a PEC 06/2019 apontava que apenas o idoso com 70 anos ou mais de idade teria o direito a um salário mínimo do BPC, desde que se enquadrasse na condição de miserabilidade. Correlacionada a esta medida foi proposta uma segunda alteração, a qual possibilitaria o pagamento de um benefício com valor inferior, desvinculado com o salário

---

108 Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192459

mínimo, para pessoa idosa com idade entre 60 e 69 anos que atendesse aos critérios de exigibilidade do benefício (Quadro 3).

Quadro 3 - Proposta de Mudança de Regra do BPC Idoso

IDADE	REGRA ATUAL	REGRA PROPOSTA
60 a 64 anos	-	R$ 400,00
65 a 69 anos	Salário Mínimo	R$ 400,00
70 anos ou mais	Salário Mínimo	Salário Mínimo

Fonte: Elaboração a partir da Proposta de Reforma Previdenciária.

Neste contexto, a PEC estabelecia que, enquanto não fosse aprovada uma lei ordinária regulamentando as mudanças pretendidas, deveria vigorar o valor da denominada assistência fásica – embora comece a ser pago aos idosos a partir de 60 anos de idade – deveria corresponder a R$ 400,00 (quatrocentos reais), equivalentes, à época, a cerca de 40% do valor do salário-mínimo. Essa alteração colidia frontalmente com os princípios orientadores da construção da Carta Magna e com a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, que estabelecia a provisão de uma renda mensal de um salário mínimo para segmentos em situação de particular vulnerabilidade social.

A terceira mudança correspondia à aferição da condição de miserabilidade social para a concessão do benefício assistencial, a partir do critério de renda e patrimônio. Para a aferição do real estado de miserabilidade do potencial beneficiário do BPC, a proposta desconsiderou os apontamentos realizados pelo STF, em 2013, em relação à ampliação dos rendimentos familiar per capita. Em sentido contrário, a PEC 06/2019 impunha maiores dificuldades para acesso ao benefício ao sugerir que deveria ser considerada uma renda mensal integral per capita familiar inferior a um quarto do salário-mínimo, o que incluía quaisquer fontes de renda, inclusive outros benefícios previdenciários e assistenciais. Adicionalmente, na aferição da miserabilidade, o patrimônio familiar não deveria exceder a R$ 98.000,00.

Na discussão da PEC 06/2019, a deputada Talíria Petrone e o deputado Marcelo Freixo apresentaram voto em separado na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, onde fizeram os seguintes apontamentos sobre os impactos das mudanças sugeridas pela PEC:

> A elevação da idade mínima, hoje fixada em 65 anos (desde a edição do art. 34 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, também conhecida como Estatuto do Idoso), para 70 anos, bem como a desvinculação do seu valor ao salário mínimo, para os beneficiários que possuem entre 65 e 69 anos, são medidas que atentam contra os mais elementares direitos fundamentais. As mudanças afetam de modo grave os estratos mais pobres do país, devolvendo cruelmente milhões de pessoas à zona da extrema pobreza e, por conseguinte, colocando em xeque a própria sobrevivência e segurança alimentar desses cidadãos. (BRASIL, Comissão de Constituição e Justiça, 2021, p. 13).

Na proposta de alteração das regras e dos parâmetros de concessão do BPC, tornaram-se evidentes as consequências deletérias para as pessoas hipossuficientes, haja vista que as mudanças resultariam na reversibilidade dos direitos sociais da população coberta pelo BPC, numa notória violação ao princípio da proibição de retrocesso social.

As principais alterações propostas no BPC, notadamente a elevação da idade mínima, para receber um salário mínimo, para 70 anos e a redução do valor do benefício para R$ 400 para idosos menores de 70 anos, foram retiradas da Reforma da Previdência na Comissão Especial da Câmara, pelo relator, o Deputado Samuel Moreira. Entretanto, manteve-se no texto a regra segundo a qual o benefício seria concedido apenas àqueles com renda familiar per capita menor do que um quarto do salário mínimo. Este critério já havia sido considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal

Federal (STF) e a jurisprudência sinalizava para acolhimento de demandas cujos beneficiários se enquadrassem em até ½ salário mínimo. Por fim, a proposta de readequação do BPC foi excluída da reforma da Previdência Social.

Neste desiderato, é forçoso o reconhecimento de que esses atos representavam, no limite, uma ação institucional de negação do próprio direito à cidadania e da dignidade da pessoa humana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Caio Prado Júnior, ao discutir o sentido e a estreiteza no nosso desenvolvimento econômico, interpreta o país sob o prisma de uma nação inconclusa, em que parte importante da população não alcança os benefícios do desenvolvimento. As debilidades orgânicas da economia e a persistência de resquícios de relações econômicas e sociais de natureza colonial impedem que o país atinja o nível de civilização e cultura materiais de uma nação desenvolvida.

A Constituição de 1988 foi, provavelmente, o ápice da tentativa de rompimento com esses resquícios coloniais que tornavam a nação brasileira inconclusa, sobretudo ao manter parcela significativa de excluídos das condições mínimas de civilidade.

Entretanto, as conquistas sociais preconizadas no âmbito da institucionalização dos aparatos normativos progressistas introduzidos pela Constituição de 1988, que possibilitaram ao Estado brasileiro assumir compromissos civilizatórios, têm sido, recorrentemente, ameaçadas por uma agenda de ajustes fiscais e redução dos gastos públicos.

Os efeitos redistributivos proporcionados pelo BPC são notórios, o que permite qualificar este benefício como um dos mais importantes no cumprimento dos objetivos fundamentais almejados pela Constituição de 1988, notadamente no que tange ao dever constitucional de amparar e assegurar a cidadania a uma

parcela da população extremamente vulnerável e historicamente "sem voz" e construir uma sociedade mais justa e equânime, nos termos do art. 3º, incisos I e III, da Constituição.

As tentativas, deliberadas ou não, de desarticulação ou desmonte da estrutura do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e os evidentes retrocessos na consolidação da proteção social para os mais vulneráveis têm vários canais de manifestação: na morosidade de acesso ao benefício; no represamento de processos pelo INSS; nas recentes disputas entre os poderes Legislativo e Executivo em torno do critério econômico para o recebimento do benefício; nas tentativas dos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro de inserir uma reforma do BPC com fins estritamente fiscais, no meio de um pacote de reformas; nas relações federativas difusas, em que o governo federal não cumpre adequadamente a função de Coordenação, conforme estabelecida nos arranjos federativos.

A morosidade de acesso ao benefício pelos segmentos sociais altamente vulneráveis atendidos pelo BPC representa a primeira negação de um direito constitucional à cidadania e à dignidade humana. Ao passo que o conjunto das ações de desmonte do benefício colide frontalmente com o princípio da vedação de retrocesso social em sua dimensão material.

A resistência do Governo federal para a consolidação da proteção social para os mais vulneráveis, baseada numa perspectiva fiscalista, em que o gasto com o BPC é visto como uma despesa financeira com peso relevante no orçamento e passível de ajuste fiscal, mostra-se contraditória com uma gestão dos direitos socioassistenciais, pautada pelo princípio da equidade e pela orientação constitucional de resgate da dignidade e da cidadania.

Por fim, a proteção social não contributiva, num país de milhões de excluídos, é imprescindível para a construção da Nação. O BPC tem permitido o enfrentamento de situações de risco social e privações sociais ao garantir o direito à proteção

social e patamares mínimos de dignidade a uma parcela considerável da população idosa e pessoas com deficiência em situação de pobreza. É fato, o Brasil ainda permanece uma Nação inconclusa.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [CF/1988]. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Brasília-DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 31 ago. 2021.

BRASIL. COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA. Proposta de emenda à constituição nº 6, de 2019. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. Brasília, DF, 20 fev. 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192459. Acesso em: 01 set. 2021.

BRASIL. LEI Nº 8.742, DE 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 31 ago. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS). Guia para Técnicos e Gestores da Assistência Social. Brasília, 2018. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Guia/Guia_BPC_2018.pdf. Acesso em: 31 ago. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMETNO SOCIAL (MDS). PORTAL DA TRANPARÊNCIA. Disponível em: http://www.portaltransparencia.gov.br/download-de-dados/bpc. Acesso em: 01 ago. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMETNO SOCIAL (MDS). Quantitativo de benefícios e recursos investidos no BPC. Disponível em: http://www.mds.gov.br/relcrys/bpc/download_beneficiarios_bpc.htm. Acesso em: 01 ago. 2021.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Medida cautelar na arguição de descumprimento de preceito fundamental 662 Distrito Federal.

Recorrente: Presidente da República. Recorrido: Advogado-Geral da União. Relator: Min. Gilmar Mendes, 3 de abril de 2020. Disponível em: https://www.conjur.com.br/dl/adpf-662-suspensao-bpc-gilmar-mendes.pdf. Acesso em: 01 set. 2021.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2020). Relatório de Auditoria. Acórdão 1435/2020 - Plenário, Relator: Marcos Bemquerer, Processo 036.898/2019-8. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao completo/1435%252F2020%2520/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520. Acesso em: 31 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de auditoria operacional: Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC). Relator Ministro Augusto Nardes. Brasília: TCU, 2009. 146 p.

CASONATO, Lucas; CORRÊA, André Luiz; PAIVA, Suzana C. Fernandes de. O Bolsa Família no enfrentamento da pobreza e na sequência histórica das grandes políticas econômicas brasileiras: suas condições de possibilidade. *In*: Leituras de Economia Política, Campinas, (26), p. 77-94, jan./jun. 2018.

LOPREATO, F. L. & PAIVA, C. C. Evolução das Finanças Públicas da Região Metropolitana de Campinas:tendências e perspectivas. *In*: CANO, W, BRANDÃO, C. (coord.) A Região Metropolitana de Campinas: urbanização, economia, finanças e meio ambiente. Campinas-SP: Ed. da UNICAMP, vol. 2. 2002, p. 259-334.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo Brasileiro de Proteção Social não contributiva: concepções fundantes. In: BRASIL/UNESP. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009. p. 13-55.

DICOTOMIAS ENTRE *"LOCAL" VS "GLOBAL"*: O PAPEL CONSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS NA PROMOÇÃO DE CIDADES RESILIENTES

Carlos Eduardo Montes Netto
Isabella Mattos

INTRODUÇÃO

As Revoluções Industriais desencadearam uma série de transformações tecnológicas, econômicas e políticas. Tais mudanças se intensificaram ainda mais a partir da primeira metade do século XX, quando uma nova época foi consolidada: o Antropoceno. Em 2002, o vencedor do Prêmio Nobel em química, Paul Crutzen, enfatizou que diante dos efeitos ambientais resultantes do aumento da população humana e do desenvolvimento econômico e tecnológico o planeta havia entrado em uma nova era, o Antropoceno (STEFFEN et al., 2011). Desde então, informalmente, o termo antropoceno caracteriza um momento histórico mundial em que a construção advinda dos humanos prevalece e interfere diretamente nos sistemas naturais.

Sob essa perspectiva, o conceito de Antropoceno traz novos desafios ao pensamento, e contribui com um novo entendimento

da interação das ciências com o público. Refletir e aprofundar essa discussão permite que entraves mais urgentes sejam centralizados de modo a serem sanados, como promover ação de mitigação, adaptação e resiliência às mudanças climáticas, em especial no que diz respeito aos eventos cada vez mais extremos - a exemplo de secas, ciclones tropicais, ondas de calor, enchentes, incêndios florestais e erosões.

Segundo Artaxo (2014), as concentrações de CO_2 aumentaram em 40% e as de gás metano CH_4 em 158%, desde 1850. A mudança climática é a dimensão mais urgente, mais grave e mais profunda da crise ambiental do século XXI. A complexidade das alterações climáticas se infere à medida em que suas consequências já se fazem tão presentes e ao mesmo tempo tão incertas. Além disso, a amplitude com que acometem o meio ambiente e a vida social refletem em desafios cada vez mais interdisciplinares (BECK, 2010). A criação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (Intergovernmental Panel on Climate Change - IPCC) em 1988 foi um marco importante para a tratativa desses desafios globais.

Para tanto, será preciso questionar dicotomias naturalizadas como "local *versus* global" e "natural *versus* social" devido ao fato de que o mundo globalizado transcende a localidade características globais. Nessa conjuntura, a Constituição Federal de 1988 (CRFB/88) ao dispor sobre os direitos transindividuais, enfatiza a importância da proteção ao meio ambiente, inclusive, às futuras gerações e traz competências municipais importantes na expectativa de se constituir uma governança local heterogênea, a qual se insere em um mundo global, o que pode amparar a busca por resiliência aos eventos climáticos extremos.

Entretanto, sabe-se, hoje, que os municípios detêm inúmeras responsabilidades administrativas, financeiras e de políticas públicas, o que de fato pode levar a não priorização de ações que objetivem à adaptabilidade e à resiliência às mudanças climáticas, contudo, essas fazem-se necessárias para que a territorialidade

local brasileira, não sofra com consequências ainda mais catastróficas como a propagação de doenças contagiosas, escassez de água potável, aumento das inundações e do nível do mar, além da insegurança alimentar. Segundo os relatórios do IPCC, cidades de países tropicais, como o Brasil, tendem a ser as mais castigadas pelas intercorrências das mudanças climáticas.

Sob tal ótica, faz-se cada vez mais urgente discorrer sobre as competências constitucionais dos municípios voltados à construção de cidades resilientes. Assim, o presente trabalho propôs a realização de uma pesquisa com objetivo exploratório diante do levantamento bibliográfico, de modo a analisar de que forma a Carta Constitucional de 1988 pode auxiliar no processo de gestão local, enfatizando a governança heterogênea a contribuir com meio ambiente, saúde, economia, educação e infraestrutura.

MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO BRASIL

CONTEXTO HISTÓRICO

No contexto brasileiro, a industrialização apresentou-se tardiamente, a partir do século XX, devido à Nova Divisão Internacional do Trabalho, à Revolução Técnico-Científica-Informacional e à consolidação do Capitalismo Financeiro, que possibilitaram a expansão das grandes multinacionais em países em desenvolvimento. Desde então, o país passou a vislumbrar o desenvolvimento socioeconômico pautado na produção do setor industrial, de modo a explorar exponencialmente os recursos naturais visando sanar o mercado interno e externo de matérias-primas.

Essa industrialização tardia salientou uma série de mudanças estruturais no território com a ampliação do espaço urbano. As limitações de infraestrutura e do acesso aos serviços básicos de saúde, saneamento, transporte e habitação ampliaram-se em um mundo cada vez mais urbanizado, populoso e desigual (UN, 2014a, 2014b). Ainda, o surgimento das cidades trouxe uma série

de impactos na manutenção da vida das pessoas, dentre eles, os das mudanças climáticas. De forma geral, os problemas ambientais se tornam mais evidentes nas cidades, com a radicalização das tensões entre população e ambiente (OJIMA; MARANDOLA, 2013).

Há, de fato, um certo protagonismo do Brasil nas negociações climáticas, inclusive por meio de assinaturas voluntárias de acordos internacionais. Contudo, observa-se que, nos últimos tempos, a retomada da derrubada de florestas e a ausência de políticas públicas bem definidas enfraquecem o posicionamento brasileiro adotado até então. Cabe ressaltar que o Brasil é signatário do Acordo de Paris e, por este motivo, deveria estar em cumprimento das metas e prazos exigidos. Ademais, pesquisas salientam que o país, até meados de 2018, tinha um perfil atuante internacionalmente, como no caso da Conferência do Rio-92, do Protocolo de Quioto e do Acordo de Copenhague, como ilustrado pela figura abaixo:

Figura I: Linha do tempo da participação do Brasil nas negociações climáticas

Fonte: Elaboração Própria (Informações disponíveis em: https://pp.nexojornal.com.br/linha-do-tempo/2020/O-Brasil-e-as-mudan%C3%A7as-clim%C3%A1ticas).

Fora percebido, também, nos anos anteriores, legislações nacionais em matéria de adaptação aos efeitos da mudança do clima, como a implementação do Plano Nacional de Adaptação (PNA), em 2016, que busca promover o desenvolvimento nacional resiliente à mudança do clima, evitar e minimizar perdas, e aproveitar possíveis oportunidades. No mesmo ano, junto à Convenção do Clima, foi lançado o Sistema de Registro Nacional de Emissões (Sirene) cujo objetivo principal é disponibilizar os resultados de emissões de gases de efeito estufa do Brasil.

Para além dos acordos internacionais e legislações específicas, os desafios nacionais frente às mudanças climáticas são inúmeros e multifacetados. Entretanto, há alguns que se fazem emergentes como: a falta de infraestrutura para fiscalizar as fontes emissoras de gases de efeito estufa; o desmatamento crescente da Floresta Amazônica; o transporte dependente de combustíveis fósseis; o garimpo; a falta de educação ambiental nas escolas; a baixa participação social nas políticas públicas; e o lobby do agronegócio. A resiliência de um país atrela-se aos conhecimentos das questões ambientais, sociais e econômicas bem como da participação integrada de todos os atores sociais, a dificuldade do Brasil se encontra no cerne da compatibilidade dos interesses dos atores, a começar pelos gestores públicos.

LOCALIDADE E AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Sobre as políticas públicas, no Brasil, as vulnerabilidades sociais e as precariedades urbanas ampliam os impactos e os desafios das mudanças ambientais globais, sobretudo nas grandes cidades (HOGAN, 2009; HARDOY; PANDIELLA, 2009). O quinto relatório do IPCC (2014) reforça a ideia de que as alterações ambientais provavelmente ampliarão os riscos urbanos em várias partes do globo e destaca que possivelmente aumentarão uma série de fenômenos ambientais como a elevação do nível dos

mares, tempestades severas, ondas de calor, concentração da precipitação, enchentes, deslizamentos, seca, aridez, escassez de água e poluição do ar.

Desde o fortalecimento dos processos de urbanização e do crescimento populacional nas cidades, essas passaram a ser palcos de efetivação das políticas sociais e públicas. No cerne das mudanças climáticas, as megacidades se evidenciam ainda mais devido ao fato de que é nelas que os impactos e os desafios se apresentam de forma mais explícita. É certo que nenhuma cidade sairá imune aos fenômenos extremos, mas há nas megacidades a perspectiva de que as mesmas sirvam de exemplo para as médias e pequenas no contexto da mitigação e adaptação.

As cidades possuem um papel significativo nas emissões de gases do efeito estufa, em especial o dióxido de carbono (CO2), pois atraem pessoas em busca de bens e serviços, oportunidades de emprego e qualificação profissional, aumentando a demanda por transportes, bem como a intensificação de seus impactos ambientais e sociais. Contudo, há um problema de governabilidade, em especial, quando visa questões globais. Giddens (2005) argumenta que o perfil internacional da megacidade será possível mediante a promoção de agendas urbanas sendo geridas por lideranças personalizadas. Em um contexto de globalização e de cosmopolitização, no qual as localidades internalizam o que é global (BECK, 2002).

Hoje, o maior potencial para redução das emissões em cidades no Brasil está no setor de energia, transporte e gestão de resíduos. Dentre as principais alternativas desses setores, cita-se: as edificações e equipamentos modernos e ecoeficientes, o uso de tecnologias mais eficientes como a iluminação a LED nas áreas de iluminação pública, a promoção do aumento da reciclagem de resíduos, aumento da coleta e tratamento de efluentes, a utilização de resíduos na geração de energia e busca por um sistema de transporte mais sustentável, que inclui não apenas novas

tecnologias, tanto de veículos como combustíveis e infraestrutura, mas também novas práticas e padrões de consumo.

Di Giulio *et al* (2017, p. 78) enfatiza que as cidades devem atrelar as suas políticas de mitigação e adaptação "à política habitacional, ao saneamento, aos planos diretores, à política e gestão de recursos hídricos e à revisão das formas de mobilidade urbana". Há no cenário das mudanças climáticas a necessidade de percepções e vertentes interdisciplinares que visem fomentar a mitigação dos desafios já encarados e futuros. Nesse sentido, pensar na mitigação apenas sobre a ótica do transporte não efetivaria de fato melhorias no cenário dos eventos extremos. O quadro abaixo ilustra os desafios às mudanças climáticas e seus impactos nas áreas urbanas:

Quadro 1: Desafios das mudanças climáticas em áreas urbanas

	Mudança climática	Impactos em áreas urbanas
Mudança nas condições médias	Temperatura	Demanda energética crescente (aquecedor/ar-condicionado); deterioração da qualidade do ar; ilhas de calor urbano.
	Precipitação	Risco crescente de enchentes; risco crescente de deslizamentos de encosta; migrações das zonas rurais; interrupção das redes de abastecimento de produtos alimentares.
	Elevação do nível do mar	Inundações costeiras; redução de renda oriunda de agricultura e turismo; salinização das fontes de água.
Mudanças em condições extremas	Chuvas extremas/ciclones tropicais	Inundações mais frequentes; maior risco de deslizamentos de encostas; danos em casas, fábricas e infraestruturas urbanas.
	Secas	Escassez de água; maior preço dos alimentos; perturbações no sistema hidroelétrico; migrações das zonas rurais.
	Ondas de frio/calor	Maior demanda energética no curto prazo (aquecedor/ar-condicionado).
	Mudança abrupta do clima (ainda pouco provável, mas crescentemente considerada)	Possíveis impactos de uma elevação extrema do nível do mar; possíveis impactos de um aumento rápido e extremo das temperaturas.
Mudanças na exposição	Movimentos populacionais	Migrações de habitats rurais afetados.
	Mudanças biológicas	Aumento de vetores de doenças.

Fonte: RIBEIRO, W. C.; ESPÍNDOLA, I. B.. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962020000200365>.

As incertezas em torno da precisão do aumento da temperatura nos próximas cem anos causam uma certa indeterminação da dimensão dos impactos das mudanças climáticas nas cidades, a variação das chuvas, a elevação do nível do mar, os eventos extremos, as ondas de calor e os impactos no saneamento, na saúde e na sociedade. Apesar dessa incerteza, é inegável que o aquecimento

do planeta já está em processo e por isso pensar em formas de mitigação e adaptação permitirá que as sociedades locais estejam preparadas para absorver esses desafios.

DA MITIGAÇÃO À RESILIÊNCIA

Além disso, as grandes cidades acabam abordando as questões climáticas intrinsecamente relacionadas a alguns aspectos e configurações locais que interferem, em maior ou menor grau, nos seus processos de adaptação às mudanças climáticas. As relações transnacionais, a complexificação dos riscos, a globalização e a radicalização da modernidade (BECK, 2010) demandam uma transição do governo para a governança referindo-se, principalmente, às questões de escala do problema de adaptação às mudanças climáticas, a criação de responsabilidades para a adaptação nos diversos níveis de governança, e em como lidar com a tensão entre escala de governança e o problema da adaptação (DEWULF *et al*, 2015).

Di Giulio *et al* (2017) infere que é no Poder local que se tem a sinergia entre adaptação, mitigação e desenvolvimento por meio de experimentação. Adversativamente, é sabido que até mesmo as megacidades enfrentam dificuldades acerca deste desenvolvimento por questões, principalmente, de gestão local, escassez de técnicos sobre a temática e a falta de cidadania e participação da sociedade civil diante dos assuntos de políticas e ações urbanas. A necessidade de legislação específica, a complexidade de se lidar com temas multidisciplinares e a escassez de recursos financeiros voltados para as questões ambientais também são vistos como dificultadores.

Apesar das adversidades, a busca por resiliência deve ser colocada nas pautas dos governos locais já que, inclusive, a Conferência da Organização das Nações Unidas em 2012, inferiu dezessete objetivos para o Desenvolvimento Sustentável a serem alcançadas até o ano de 2030, dentre eles, à constituição de

cidades e comunidades sustentáveis. Esse objetivo tem como meta garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível; proporcionar a utilização de meios de transportes energeticamente menos poluentes; ampliar a gestão de assentamentos humanos participativos; diminuir o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global; reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais; gerar a inclusão em espaços públicos e, por fim, implementar políticas que visem a mitigação e a adaptação às mudanças climáticas, buscando pela resiliência desses espaços (ONU, 2012).

Assim como um dos objetivos à sustentabilidade, no cenário brasileiro, existe o Relatório Especial do Painel Brasileiro sobre Mudanças Climáticas (2016) que apresenta uma contextualização sobre os possíveis impactos nos quais as cidades brasileiras estão expostas frente às mudanças climáticas, bem como as principais vulnerabilidades dos ambientes urbanos relacionadas à saúde, ecossistemas, zonas costeiras, edificações, transportes, energia, água, saneamento e resíduos sólidos. A partir dessa análise, estabelece estratégias para aumentar a resiliência urbana por meio da redução do risco de desastres com a adaptação às mudanças climáticas; do planejamento urbano de caráter inovador; dos instrumentos financeiros e parcerias público-privadas; da gestão e valorização dos serviços ecossistêmicos; da construção de instituições fortes e do desenvolvimento de capacidades em comunidades e a recuperação resiliente pós-desastre e reconstrução.

Conforme Prasad et al (2009) possuir a capacidade de antecipar e planejar o futuro significa ser um sistema social resiliente, ou seja, pode-se dizer que a resiliência é a capacidade de ser flexível diante das mudanças que acontecem constantemente. A capacidade adaptativa se refere à habilidade de um sistema

de se ajustar às condições internas e às circunstâncias externas (CARPENTER & BROCK, 2008 apud SANTOS, 2009).

Lemos (2010) enfatiza que, no contexto de mudanças climáticas, todas as cidades devem ser adaptadas para reduzir a vulnerabilidade às ameaças geradas pelas alterações no clima, devendo ser resilientes para garantir a qualidade de vida de sua população, não causando impactos ao meio ambiente e não contribuindo para o acirramento dos processos de mudanças do clima. Também, um sistema inflexível e resistente às mudanças de nada colaboram com a resiliência do sistema, bem por isso, a resiliência das cidades está intrinsecamente ligada a desencadear novas soluções, respostas e relações para adoção de uma nova trajetória ao espaço urbano e seus cidadãos.

O PAPEL CONSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS NA PROMOÇÃO DE CIDADES RESILIENTES

BREVE HISTÓRICO CONSTITUCIONAL

A primeira Constituição brasileira que lançou mão da expressão "meio ambiente" foi a CRFB/88, considerando que as Leis Fundamentais anteriores, quando trataram do tema, o fizeram de forma indireta e sem preocupação com os recursos ambientais, objetivando resguardar apenas a sua relevância econômica ou social.

Nessa perspectiva histórica, o art. 179, XXIV, da Constituição Política do Império do Brazil, de 1824 (BRASIL, 1824), proibia trabalho que pudesse prejudicar a saúde e a segurança dos cidadãos. A Carta Política de 1891 (BRASIL, 1891), ao seu turno, estabeleceu a competência privativa do Congresso Nacional para legislar sobre terras e minas de propriedade da União. A Lei Maior de 1934 (BRASIL, 1934), fixou a competência privativa da União para "organizar defesa permanente contra os efeitos da seca nos Estados do Norte" (art. 5º, XV) e legislar sobre as riquezas do

subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca e a sua exploração (art. 5º, XIX, "j"). Além disso, estabeleceu a competência concorrente entre a União e os Estados para "proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico, podendo impedir a evasão de obras de arte" (art. 10, III). O texto constitucional de 1937 (BRASIL, 1937), consignou a competência privativa da União para legislar sobre "os bens do domínio federal, minas, metalurgia, energia hidráulica, águas, florestas, caça e pesca e sua exploração" (art. 16, XIV), prevendo ainda no seu art. 134 proteção e cuidados especiais da nação, dos Estados e dos Municípios com relação à natureza.

A Constituição de 1946 (BRASIL, 1946) fixou a competência da União para "organizar defesa permanente contra os efeitos da seca, das endemias rurais e das inundações" (art. 5º, XIII) e para legislar sobre "riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia elétrica, floresta, caça e pesca". Já o seu art. 198 determinou o gasto não inferior a três por cento da renda tributária da União na execução do "plano de defesa contra os efeitos da denominada seca do Nordeste". Além disso, o artigo 199 previu, em caráter permanente, um "Plano de Valorização Econômica da Amazônia", com a aplicação de recursos equivalentes a pelo menos três por cento da renda da União.

A norma constitucional de 1967 (BRASIL, 1967) dotou a União de competência para organizar a defesa permanente contra calamidades públicas, incluindo a seca e inundações (art. 8º, XII), bem como para legislar sobre "jazidas, minas e outros recursos minerais; metalurgia; florestas, caça e pesca" (art. 8º, XVII, "h"). Ainda, colocou sobre a "proteção especial do Poder Público" as "paisagens naturais notáveis" e "jazidas arqueológicas". Já a emenda Emenda Constitucional nº 1 (BRASIL, 1969), de 17 de outubro de 1969, utilizou-se da palavra "ecológico", pela primeira vez, ao determinar a necessidade de regulamentação legal do aproveitamento agrícola de terras sujeitas a intempéries e calamidades. Conforme se observa, nas Constituições anteriores à CRFB/88:

> [...] inexistia uma preocupação efetiva com o meio ambiente, porque não se atribuía a este um valor autônomo. O legislador constituinte se ocupou dos recursos naturais de forma segmentada e sob o enfoque utilitarista, deixando de versar sobre aqueles que não fossem auferidos economicamente - é sempre nessa direção que se dispunha a respeito da competência para tratar do assunto (FARIAS, 2018, p. 1053).

Com relação especificamente aos Municípios, a Norma Fundamental de 1824 se limitou a prever que as funções municipais seriam decretadas por uma "Lei regulamentar" (art. 169). A Constituição de 1891 consignou a sua autonomia (art. 6º, "f" e 68), em tudo que respeitasse "ao seu peculiar interesse" (art. 68). Em igual sentido, o art. 13 da Constituição de 1934, o art. 26, *caput*, da Carta Constitucional de 1937, o art. 28, II, da Constituição de 1946 e o art. 16, II, da norma constitucional de 1967.

Destaca-se, ainda, que a Lei Maior de 1937 previa a "proteção" e "cuidados especiais" dos estados e dos Municípios com relação aos monumentos naturais, paisagens e "locais particularmente dotados pela natureza" (art. 134), tendo a norma constitucional de 1946 consignado o mesmo tipo de "proteção" por parte do "Poder Público" (art. 175).

Destarte, além de inexistir uma preocupação efetiva com relação ao meio ambiente antes da CRFB/88, o papel constitucional reservado aos municípios nessa seara era praticamente irrelevante, limitando-se a previsões genéricas de proteção e cuidados especiais sobre determinados bens jurídicos.

O MEIO AMBIENTE NA CRFB/88

A situação retratada na subseção anterior foi completamente modificada com a entrada em vigor da CRFB/88 que passou a prever uma proteção realmente efetiva do meio ambiente, de forma

direta, inovando ao prever: i) a legitimidade de qualquer cidadão para a propositura de ação popular visando anular ato lesivo ao meio ambiente (art. 5º, LXXIII); ii) a proteção ao meio ambiente e o combate a qualquer forma de poluição (art. 23, VI e 24, VI); iii) a responsabilidade por dano ao meio ambiente (art. 24, VIII); iv) a atribuição do Ministério Público (MP), para a promoção do inquérito civil e da ação civil pública visando a proteção do meio ambiente (art. 129, III); v) a proteção ao meio ambiente como um princípio da ordem econômica (art. 170, VI); vi) a necessidade de proteção ao meio ambiente na atividade garimpeira em cooperativas (art. 174, § 3º); vii) que é requisito do cumprimento da função social da propriedade a utilização adequada dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente (art. 186, II); viii) que o sistema único de saúde deve colaborar na proteção do meio ambiente, incluindo o do trabalho (art. 200, VIII); ix) a defesa contra propaganda de produtos, práticas e serviços nocivos ao meio ambiente (art. 200, II); x) o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como bem de uso comum do povo e essencial à "sadia qualidade de vida", impondo-se ao Poder Público em geral, e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo, não só para as presentes, bem como para as "futuras gerações" (art. 225, *caput*); xi) diversos deveres específicos para garantir a efetividade do direito ao meio ambiente por parte do Poder Público em geral (art. 225, § 1º); xii) a sujeição daquele que explorar recursos minerais à obrigação de recuperação do meio ambiente degradado; xiii) a sujeição dos infratores, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas (sem qualquer distinção), às sanções penais e administrativas cabíveis, sem prejuízo da obrigação de reparar o dano; xiv) que a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira constituem patrimônio nacional, devendo a sua utilização assegurar a preservação do meio ambiente.

No que se refere aos Municípios, extrai-se da CRFB/88: i) a competência comum para a proteção ao meio ambiente e o

combate a qualquer forma de poluição (art. 23, VI); ii) a necessidade de proteção ao meio ambiente no que se refere à organização da atividade garimpeira em cooperativas, considerando que a CRFB/88 empregou a expressão "Estado" no art. 174, § 3º, que inclui os Municípios; iii) a colaboração na proteção ao meio ambiente, compreendendo o seu aspecto relacionado ao trabalho, considerando que os Municípios integram o sistema único de saúde (art. 200, VIII); iv) o dever de assegurar o direito ao meio ambiente em geral, promovendo a sua defesa e preservação para as presentes e futuras gerações (art. 225, *caput*), consignando de forma específica, nos termos do § 1º, do art. 225, da CRFB/88, a preservação e a restauração dos processos ecológicos essenciais (inciso I); a preservação da diversidade e do patrimônio genético (inciso II); a definição dos espaços territoriais e seus componentes que devem ser objeto de proteção (inciso III); a exigência de estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de "significativa" degradação ambiental (inciso IV); o controle da produção, comercialização e o uso de técnicas, métodos e substâncias que possam comprometer a vida e o meio ambiente (inciso V); a promoção da educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização ambiental (inciso VI); a proteção da fauna e da flora (inciso VII).

Ao contrário do que se observou nas Constituições anteriores, a CRFB/88 tratou de forma direta da proteção ao meio ambiente, prevendo ainda a ampla possibilidade de atuação dos municípios com relação à matéria, com o escopo de preservar o interesse das comunidades locais.

O PAPEL CONSTITUCIONAL RESERVADO AOS MUNICÍPIOS NA PROMOÇÃO DE CIDADES RESILIENTES

Diante do que se pontuou na seção 1 e na subseção anterior, torna-se possível traçar, sem a menor pretensão de esgotar

o assunto, um esboço do papel constitucional dos municípios visando a promoção de cidades resilientes assegurando-se, sobretudo, o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado e a sua preservação para as presentes e futuras gerações, nos termos do art. 225, *caput*, da CRFB/88.

Uma dessas possíveis formas de atuação corresponde à competência comum para a promoção da ampla proteção ao meio ambiente e o combate a toda e qualquer forma de poluição, o que inclui, no que se refere especificamente ao objeto deste estudo e com fundamento no art. 23, VI, da CRFB/88: i) a fiscalização das fontes de emissão de gases do efeito estufa; ii) o incentivo à adequação dos serviços de transportes públicos, estimulando-se o uso do transporte coletivo e de outros meios alternativos não poluentes, como as bicicletas, em detrimento dos automóveis e motocicletas, visando a redução da utilização de combustíveis fósseis; iii) a efetivação de políticas que contribuam com a resiliência das cidades; iv) o uso de tecnologias mais eficientes, a exemplo do emprego de LEDs na iluminação pública; v) o estímulo à reciclagem, à coleta e tratamento de efluentes e à utilização de resíduos na geração de energia; vi) a adoção de uma política habitacional que se ocupe do saneamento e da boa gestão dos recursos hídricos; vii) a preocupação com a revisão das formas de mobilidade urbana; e viii) a elaboração de legislação específica que atenda a complexidade das questões ambientais de interesse local.

Nessa perspectiva, compete ao Poder Público local, ainda, a definição dos espaços territoriais que deverão ser objeto de proteção especial (art. 225, § 1º, III, da CRFB/88) e a exigência de estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de obra ou atividade que apresente potencial de degradação ambiental (art. 225, § 1º, IV, da CRFB/88), além do controle da produção, comercialização e uso de técnicas, métodos ou substâncias que possam comprometer a vida e o meio ambiente (art. 225, § 1º, V, da CRFB/88).

Por fim, uma das mais relevantes formas de atuação dos municípios no escopo de efetivar a resiliência das cidades diz respeito à promoção da educação e da conscientização ambiental, conforme prevê o art. 225, § 1º, da CRFB/88, destacando-se que se trata de um direito social (art. 6º, da CRFB/88), cujo dever de implementação é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (art. 23, V, da CRFB/88), cabendo especificamente aos municípios a manutenção de programas de educação infantil e de ensino fundamental, com a cooperação técnica e financeira da União e dos estados (art. 30, VI, da CRFB/88).

Conforme destaca Monteiro (2020, p. 834) é necessário "[...] descobrir um novo estilo de vida baseado em uma ética global, resgatar e criar novos valores e repensar e modificar hábitos de consumo e viabilizar o desenvolvimento sustentável". A autora reforça que a resposta ao desafio ambiental contemporâneo demanda a conscientização da importância da mudança de valores e comportamentos da sociedade por meio da "educação ambiental".

A propósito, o art. 1º, da Lei federal nº 9.795 (BRASIL, 1999), de 27 de abril de 1999, define a educação ambiental como "[...] os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade", devendo estar presente e de forma articulada "em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não-formal".

O ar. 5º, dessa norma, nos seus incisos, estipula como objetivos fundamentais da educação ambiental: i) o desenvolvimento de uma compreensão integrada do meio ambiente em suas "múltiplas e complexas relações"; ii) a democratização das informações ambientais; iii) o fortalecimento da consciência crítica sobre as problemáticas

ambiental e social; iv) o incentivo à participação individual e coletiva na preservação do meio ambiente "como um valor inseparável do exercício da cidadania"; v) a promoção da cooperação entre as diversas regiões do país, em níveis micro e macrorregionais, visando a construção de uma sociedade ambientalmente equilibrada "fundada nos princípios da liberdade, igualdade, solidariedade, democracia, justiça social, responsabilidade e sustentabilidade"; vi) a integração com a ciência e a tecnologia; vii) "fortalecimento da cidadania, autodeterminação dos povos e solidariedade como fundamentos para o futuro da humanidade".

Nesse contexto, a educação ambiental pode representar uma importante ferramenta na promoção da resiliência das cidades, contribuindo para mudança de hábitos dos indivíduos visando mitigar os danos e desequilíbrios causados ao meio ambiente, além da efetivação de uma "cidadania ambiental", com a construção de um sistema de direitos baseados na participação popular, como forma de concretização de um verdadeiro desenvolvimento sustentável, demandando a formação do Estado de Direito Ambiental a colaboração entre o Estado e o cidadão na gestão ambiental (BEZERRA *et al.*, 2021).

Destarte, o Poder local tem o dever constitucional, decorrente de diversos dispositivos da CRFB/88, de exercer todas as suas competências visando promover a sinergia para a construção de um sistema social local resiliente que reúna a capacidade adaptativa necessária para redefinir a trajetória dos espaços urbanos frente às emergentes mudanças climáticas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mudanças e transformações que constituem a "Era do Antropoceno" impulsionaram uma série de impactos e desafios para o mundo, as nações, as regiões e as cidades. De todos eles, o presente trabalho buscou retratar o cenário das mudanças

climáticas que já se fazem presentes e que ainda se farão devido ao aquecimento da temperatura do planeta ocasionado, principalmente, pelo aumento da emissão de gases de efeito estufa.

No contexto das mudanças climáticas existe a dicotomia do local *versus* global, por se tratar de fenômenos globais que afligem diretamente os territórios locais. Conforme demonstrado, os municípios possuem um papel relevante com relação à resiliência e capacidade de mitigação e adaptação aos impactos e desafios das mudanças climáticas. As Constituições brasileiras anteriores à CRFB/88 não se ocuparam da proteção do meio ambiente de forma específica, a não ser quando o assunto envolvia algum interesse econômico ou interesse social, sendo ainda irrelevante o papel reservado aos municípios nesta seara.

Esse panorama foi completamente alterado pela CRFB/88, que representou uma verdadeira mundaça de paradigma frente às normas que atribuem competências aos municípios, ao estipular diversos deveres do Poder local que, conforme se destacou, possui melhores condições de implementar as medidas necessárias para a promoção da resiliência das cidades sob a perspectiva das suas necessidades específicas, a exemplo dos problemas de governança heterogênea que são inerentes às megacidades na elaboração e implementação de planos, políticas e ações no intuito de alcançar a resiliência aos eventos climáticos extremos.

Apesar das inúmeras dificuldades que se apresentam nas perspectivas urbanas, as competências municipais em matéria ambiental previstas na CRFB/88, incluindo a promoção da educação ambiental, se bem exercidas, podem constituir um interessante instrumento para o enfrentamento dos desafios e impactos multifacetados, contribuindo com a articulação e integração dos diversos atores sociais que elevem a temática à interdisciplinaridade e às diferentes áreas percorridas pelas questões de mudanças no clima como a saúde, a habitação, a economia, o transporte, o planejamento urbano e o meio ambiente.

Para além da importância da mitigação, e adaptação amplia a possibilidade de resiliência nas cidades através da prevenção contra os efeitos das mudanças climáticas, preparando as cidades para dias e noites mais quentes; aumento na frequência de ondas de calor e de chuvas intensas; novas regiões atingidas pelas secas; aumento dos ciclones de alta intensidade e dos vendavais; e aumento do nível do mar.Ainda, é preciso lembrar que cada cidade é única, e, portanto, as soluções para os desafios impostos pelas mudanças climáticas podem assumir diferentes feições, de acordo com as necessidades e peculiaridades.

REFERÊNCIAS

ARTAXO, P. Uma nova era geológica em nosso planeta: o Antropoceno? *Revista USP*, São Paulo, n. 103, p. 13-24, 2014. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/99279>. Acesso em: 22 jun. 2021. BECK, U. La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad. Barcelona: Paidós, 1986. BECK, U. Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Ed. 34, 2010.

BECK, U. The Cosmopolitan Society and its Enemies.Theory. *Culture & Society*, v. 19, p. 17-44, 2002.

BECK, U. *World at Prisk*. Risk Cambridge: Polity Press, 2007. BEZERRA, A. K. L.; REIS NETO, A. F.; ANDRADE, M. O. de. Cidadania ambiental e participação popular: efetividade da legislação ambiental em um parque de energia solar no Piauí. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 207-233, 2021. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/56396/37308. Acesso em: 01 jul. 2021.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891*. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 30 jun. 2021.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934*. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, 1934. Disponível

em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 30 jun. 2021.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937*. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 30 jun. 2021.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946*. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 04 jul. 2021.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967*. Diário Oficial da União. Brasília, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 05 jul. 2021.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. Diário Oficial da União. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 jun. 2021.

BRASIL. *Constituição Política do Império do Brazil, de 25 de março de 1824*. Coleção de Leis do Império do Brasil. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 30 jun. 2021.

BRASIL. *Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999. Diário Oficial da União*. Brasília, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm. Acesso em: 01 jul. 2021.

DI GIULIO, G. M. et al. Mudanças climáticas, riscos e adaptação na megacidade de São Paulo, Brasil. *Sustentabilidade em Debate*. Brasília, 2017, v. 8, n. 2, pp. 75-87. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/sust/article/view/19868>. Acesso em 20 jun. 2020.

ESPÍNDOLA, I. B.; RIBEIRO, W. C. Cidades e mudanças climáticas: desafios para os planos diretores municipais brasileiros. *Cadernos Metrópoles*, v. 22, n. 48, 2020.https://doi.org/10.1590/2236-9996.2020-4802.

FARIAS, T. Do meio ambiente. In: ALVIM, Eduardo Arruda; LEITE, George Salomão; STRECK, Lênio (Coord.). *Curso de Direito Constitucional*. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018.

FERREIRA, L. C. (Org.). *O Desafio das Mudanças Climáticas*: os casos Brasil e China. Jundiaí: Paco Editorial, 2017.

GIDDENS, A. *A Política da mudança climática*. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

GIDDENS, A. *Sociologia*. 4. ed. Porto Alegre: Artmed, 2005.

HARDOY, J.; PANDIELLA, G. Urban poverty and vulnerability to climate change in Latin America. *Environment and Urbanization*, v. 21, n. 1, p. 203-224, 2009.

HOGAN, D. (Org.). *Dinâmica populacional e mudança ambiental*: cenários para o desenvolvimento brasileiro. Núcleo de Estudos de População – Nepo. Campinas: Unicamp, 2009.

IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change. *Working Group I Contribution to the IPCC Fifth Assessment Report. Climate Change 2013*: The Physical Science Basis. Summary for Policymakers. 2013. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg1/WGIAR5_SPM_brochure_en.pdf>. Acesso em 20 jun. 2021.

IPCC - Intergovernmental Panel on Climate Change. Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. *Cambridge University Press*, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 1132 p., 2014a.

JUNQUEIRA, P.; KRAMER, K. Da consciência à resiliência: o novo papel do poder público e do cidadão na construção de uma cidade resiliente.

Cadernos Adenauer XVI, (2015), n. 2, Cidades resilientes. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, agosto de 2015.

LATOUR, B. *Jamais fomos modernos*: ensaio de antropologia simétrica. Rio de Janeiro: Editora 34, 1994.

LEMOS, M. F. R. C. *Adaptação de cidades para mudança climática*: uma metodologia de análise para os planos diretores municipais. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.

MONTEIRO, A. R. Educação ambiental: um itinerário para a preservação do meio ambiente e a qualidade de vida nas cidades. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1,

p. 830-850, 2020. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/42078/33520. Acesso em: 01 jul. 2021.

OJIMA, R.; MARANDOLA JR., E. *Mudanças climáticas e as cidades*: novos e antigos debates na sustentabilidade urbana e social. São Paulo: Ed. Blucher, 2013. 272 p. (Coleção População e Sustentabilidade).

PRASAD, N. et al. *Climate Resilient Cities – a primer on reducing vulnerabilities to disasters*. Washington: The World Bank, 2009.

REIS, D. S. et al. Cidades e mudanças climáticas: planejamento urbano e governança local no Brasil. *Anais XVI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*: espaço planejamento e insurgências. Belo Horizonte, 2015.

RIBEIRO, S.K. e SANTOS, A. S. *Relatório Especial do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas - 2016*: Mudanças Climáticas e Cidades. Rio de Janeiro: PBMC/COPPE/UFRJ, 2016.

SANTOS, F. T. Territórios Resilientes enquanto Orientação de Planeamento. In: *Prospectiva e Planeamento*. v. 16, 2009.

SANTOS, M. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2011.

SANTOS, M. *Técnica, Espaço, Tempo*: Globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Hucitec.

SCHAEFFER, R. et al. *O Brasil e as mudanças climáticas. Políticas Públicas*. Jornal Nexo. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/linha-do-tempo/2020/O-Brasil-e-as-mudan%C3%A7as-clim% C3%A1ticas>. Acesso em dezembro de 2020.

SPRING, U. O. Perspectives of Global Environmental Change in the Anthropocene. In: SOSA-NUNEZ, Gustavo; ATKINS, Ed (Ed.) *Environment, Climate Change and International Relations. Bristol*: E-International Relations, 2016. p. 29-41.

STEFFEN, W. et al. The Anthropocene: conceptual and historical perspectives. *Philosophical Transactions of the Royal Society A*, n. 369, p. 842-867, 2011. doi:10.1098/rsta.2010.0327.

UN. *World Urbanization Prospects*: The 2014 Revision. United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, New York, 2014. Disponível em: Acesso em 20 de dezembro de 2020.

ZALASIEWICZ, J. et al. Are we now living in the Anthropocene?. *GSA Today*, v. 18, n. 2, p. 4-8, 2008. Disponível em: <https://www.geosociety.org/gsatoday/archive/18/2/pdf/i1052-5173-18-2-4.pdf>. Acesso em 16 de dezembro de 2020.

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E AS DECISÕES QUE IMPACTAM A POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO: ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA

Soraya Gasparetto Lunardi
André Araújo Miranda
João Paulo Carvalho

INTRODUÇÃO

A Política Pública de Saneamento Básico regulamenta a prestação dos serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos, a limpeza urbana, coleta e destinação do lixo e a drenagem e manejo da água das chuvas.

Analisando os dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) para o ano de 2019, vemos que alguns desses serviços de saneamento atingiam uma parte da população. Estavam atendidos por abastecimento de água, em média, cerca de 83,7% da população. Já em relação à coleta de esgoto, cerca de 54,1% dos habitantes detinham acesso a este serviço e 46,3% com o tratamento desse esgoto, somente 49,1%, revelando uma falta de prestação para grande parte da população (BRASIL, 2020b).

Essa lacuna na prestação de alguns serviços relacionados ao saneamento é forte geradora de problemas de saúde, pois as externalidades geradas, tanto no meio ambiente como em relação à saúde da população, geram males que acometerão parte da sociedade, principalmente, os mais vulneráveis. Essa relação já foi bastante discutida na literatura de saúde pública, que já encontra evidências robustas sobre a importância desses serviços (UNITED NATIONS, 2017; WHO, 2018; BARROCAS; MORAES; SOUSA, 2019), inclusive, tendo na legislação a necessidade de garantir o fornecimento de água potável a cerca de 99% da população e a coleta e tratamento de esgoto a 90% dos domicílios, tendo como prazo o ano de 2033 (artigo 11-B, Lei 11.445/2007, com a redação dada pela Lei 14.026/2020). Assim, fica justificado um maior investimento nas categorias do saneamento (BRASIL, 2020b).

Um marco importante para este setor foi a aprovação em 15 de julho de 2020 da Lei nº 14.026, conhecida como o Novo Marco Regulatório de Saneamento. Objetivo central dessa proposta legislativa era a desestatização do setor, tirando do Estado a necessidade de atuação e repassando para a iniciativa privada que, assim se dizia, aumentaria os investimentos no setor. Também estava nos objetivos dessa nova legislação o estabelecimento de normas claras e uniformes, que dessem às companhias privadas uma segurança jurídica para a atuação no setor (ANTUNES; D'OLIVEIRA, 2020).

Porém, a provação e sancionamento da referida lei geraram diversas discussões e levaram entidades setoriais e partidos políticos a ingressar com ações que pretendiam declarar a inconstitucionalidade de normas da Lei 14.026/2020. Foi notadamente alegada afetação da autonomia municipal e das regras sobre concessão de serviços públicos em razão de alterações estabelecidas nas competências da União, assim como de modificações na Lei 11.445 de 2007 que regulava, de maneira abrangente, o

saneamento básico. Isso se expressou na interposição das seguintes ADIs: 6.492 proposta pelo PDT; 6.536 proposta pelo PC do B, Psol, PSB e PT; 6.583 proposta pela Assemae; 6.882 proposta pela Aesbe.[109]

As novas competências da Agência Nacional de Águas são um dos pontos mais criticados em razão da natureza "local" do saneamento básico que indica competência municipal segundo o artigo 30, V, da Constituição Federal. Além disso, por proibir os "contratos de programa", não permitindo que municípios transfiram, via contrato de concessão, a execução dos serviços de saneamento a outros entes federativos, conforme previsto no artigo 23, IX, da Constituição de 1988, tal norma fere preceitos constitucionais (BERCOVICI, 2020).

Não houve ainda decisão do STF que trate do mérito dessas ações. Mas isso deverá ocorrer nos próximos meses.[110] O que interessa é que a judicialização confirma a possibilidade de *influência do STF nos processos econômicos*, sendo institucionalmente capaz o Tribunal a frear iniciativas políticas dos legisladores. Isso porque as decisões que toma o Supremo Tribunal Federal em ações de controle abstrato de constitucionalidade (verificação da constitucionalidade da norma, independentemente de litígios concretos) geram efeitos erga omnes e vinculantes. Isso significa que apresentam o maior possível impacto social e econômico. Uma única decisão permite afastar uma lei aprovada pelo Legislativo e o Presidente da República ou, em outros casos, modificar sua interpretação e casos de aplicação (DIMOULIS; LUNARDI, 2021, p.312). Em razão dessa possibilidade de o Tribunal modificar, de

---

109 O site do STF indica o andamento processual dessas ações e permite a consulta das petições iniciais que esmiúçam as queixas de inconstitucionalidade (http://portal.stf.jus.br/processos)

110 O STF decidiu as referidas ações por sete votos a 3 pela constitucionalidade da norma questionada no dia 02 de dezembro de 2021, após o depósito desse artigo.

maneira definitiva, decisões legislativas, afirmamos que o estudo dos entendimentos jurisprudenciais do STF é importante por ser um dos agentes institucionais centrais na configuração de políticas públicas.

Como observa Bercovici (2020), a Constituição de 1988 menciona o setor de saneamento básico em alguns de seus dispositivos, em particular nos artigos 21, inc. XX, 23, inc. IX e 200, inc. IV. Dentro das normas, as diretrizes nacionais da política do setor devem ser estipuladas pela União (artigo 21, XX, da Constituição de 1988). Isso foi configurado por meio da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (GALVÃO JUNIOR *et al.*, 2009) que, como dissemos, sofreu significativas alterações pela Lei nº 14.026, de 2020.

O presente artigo persegue dois objetivos: a) analisar e investigar se as decisões da Corte geraram impactos econômicos nas políticas públicas do setor de saneamento, direto ou indireto, b) verificar se essas decisões foram consideradas na elaboração da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, que atualizou o marco legal do saneamento básico.

Para isso, foram pesquisadas as decisões do Supremo Tribunal Federal, relativas ao setor de saneamento básico, entre 2000 e 2020. Após a seleção, foi verificado se tais decisões possuíam relevância financeira e se teriam impacto econômico.

Para cumprir esses objetivos, o estudo está organizado nesta introdução e em mais 5 seções. Na seção 2, ressalta-se o contexto da Política Pública do Saneamento no Brasil e a problemática do federalismo com breve discussão sobre o Novo Marco do Saneamento. Apresentamos a metodologia, descrevendo as etapas da pesquisa e suas fontes. A análise das decisões do STF que possuem relação com o setor do saneamento e uma perspectiva econômica são apresentadas na seção 4, encerrando com considerações gerais na seção 5.

O SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS EXISTENTES NO BRASIL

Como abordada na literatura de políticas públicas, a formação ou alteração de uma determinada política pressupõe a interação ou ação conjunta de atores que desejam mudar o que consideram um problema, e que julgam possuir propostas reformadoras ou inovadoras. Tais atores podem ser constituídos por redes societárias e/ou *policy networks*, podendo ainda integrar uma coalizão promotora (RHODES, 2007; SABATIER, 2007; SCHNEIDER, 2016).

Assim, suas ações para que gerem uma mobilização política exitosa, devem ser realizadas em determinadas conjunturas propícias. Essas podem vir da existência de crises que geram impactos favoráveis a mudanças regulatórias, como um desequilíbrio institucional, ou com o surgimento de janelas de oportunidade advindas, por exemplo, da mudança na coalizão política no poder que fomenta alterações radicais nas políticas adotadas (KINGDON, 1995; MENICUCCI, 2007; SABATIER, 2007).

Foi sustentado que dentro de uma rede social de formuladores de políticas públicas, existe uma interpenetração de interesses entre o público e o privado nas políticas públicas, denominada de permeabilidade. Essa permeabilidade pode ser mais bem explicada como resultado da trajetória de vida dos indivíduos e das organizações na comunidade (MARQUES, 2000), em que o agente acaba sendo influenciado por entes que representam interesses privados. A permeabilidade pode influenciar a condução e a agenda de determinada política, para atender o interesse de grupos, que atuam em favor do ganho econômico, em detrimento das classes populares que necessitam de políticas favoráveis para obter uma melhor qualidade nos serviços públicos.

O setor de saneamento funciona, no Brasil, com aproximadamente 60 instâncias reguladoras infranacionais, que possuem

sob seu comando agentes públicos de corpo técnico, assim como exercendo cargos de confiança política, exercendo a função de reguladores e fiscalizadores dos serviços prestados. Nesse universo de agências, 26 exercem competência estadual, incluindo a do Distrito Federal, seis são intermunicipais e 28 de caráter municipal (BRASIL, 2020b).

Com uma atuação fragmentada, tanto na gestão e fiscalização, como também na produção normativa gerada por essa grande gama de agências, a política pública do saneamento também acaba sendo fragmentada, abrindo lacunas de diversa natureza. Isso é uma característica inevitável e, para alguns, até desejável do federalismo que procura respeitar peculiaridades locais e decisões políticas em nível infranacional. Mas não deixa de apresentar aspectos problemáticos se for comparada com a regulação de políticas públicas em Estados unitários. É mencionado como consequência negativa o desarranjo econômico no setor de saneamento, pois seu planejamento é pulverizado e sua titularidade indefinida, principalmente, no que diz respeito à atuação em regiões metropolitanas populosas (GALVÃO JUNIOR *et al.*, 2009; NACCACHE, 2018).

O Brasil é constituído como federação, composta por entidades territoriais que possuem autonomia relativa e governos assuntos locais, sendo os serviços de saneamento tema de evidente interesse local. As regras, nem sempre claras e incontroversas que regem as relações de colaboração e dividem as competências entre os entes da federação, incluindo questões de arrecadação e distribuição de recursos financeiros são conhecidas como “pacto federativo” (SENADO FEDERAL, 2015). O pacto federativo é diferente em cada sistema constitucional, mas possui um objetivo comum a todos: “compatibiliza a coexistência de unidades políticas autônomas que em conjunto consubstanciam um Estado soberano, representado pela União” (DOURADO, DALARI E ELIAS, 2013, p. 13).

METODOLOGIA

METODOLOGIA DE SELEÇÃO DAS DECISÕES DO STF

Para cumprir os objetivos do artigo, foram efetuadas pesquisas procurando identificar sentenças judiciais que possuem impacto econômico. Analisamos a atividade decisória do Supremo Tribunal Federal, tal como é publicada no site da instituição (STF),[111] pois as decisões desse tribunal possuem alcance geral. Constituem, de certa forma, a última palavra sobre conflitos por ele decididos e isso vale não somente em relação ao Judiciário, estadual e federal, como também em relação aos demais poderes, pois são raríssimos os casos em que o Legislativo decide contrariar determinações do STF (DIMOULIS; LUNARDI, 2021, p. 215-217).

A primeira busca no mencionado site foi realizada utilizando-se o termo "saneamento básico", no campo de busca de jurisprudência. O termo foi grafado entre aspas para que voltassem decisões com ocorrências exatas. Encontramos 260 decisões da Corte. A seguir, foi adotado um filtro temporal, de 2000 até 2020, que abrangeu as promulgações das Leis nº 9.984/2000, 10.768/2003, 11.107/2005, 11.445/2007, 12.305/2010, 13.089/2015, 13.529/2017, 14.026/2020, todas referentes ao saneamento básico.

O início do período escolhido se deu pela assinatura da Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, que instituiu a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), um ente federal para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh). A Lei também definia competências para regulação dos serviços públicos de saneamento básico,

111 Informações disponíveis em: <http://portal.stf.jus.br>

além de estabelecer regras para a atuação, estrutura administrativa e custeio das várias agências. O marco final da nossa busca foi a promulgação da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, que alterou significativamente o marco legal do saneamento básico e as legislações anteriores. Seria necessária uma nova pesquisa para determinar os efeitos da nova legislação na jurisprudência do STF.

A pesquisa realizada retornou 185 decisões do Tribunal que classificamos como mostra a Tabela 1 com base na classe processual (tipo de ação ou recurso que chegou à Corte).

Tabela 1 - Total de ações no STF referentes ao saneamento básico e classificação (2000 – 2020)

CLASSES PROCESSUAIS	NÚMERO DE DECISÕES
RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO	82
AGRAVO DE INSTRUMENTO	49
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	32
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	11
AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA	3
INQUÉRITO	3
RECLAMAÇÃO	3
AÇÃO CAUTELAR	2
AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE	1
SUSPENSÃO DE TUTELA PROVISÓRIA	1
TOTAL	**187**

Fonte: Elaboração própria com dados do site http://portal.stf.jus.br.

Analisando as decisões assim categorizadas constatamos que entre as ações e recursos que tratam do assunto, apenas três possuem efeitos vinculantes gerais, logo podem alterar as políticas de saneamento. São essas a Ação Direta de Inconstitucionalidade, a Reclamação constitucional e a Ação Declaratória de Constitucionalidade que possuem potencial processual para gerar

impacto econômico muito mais significativo que as demais. Nesta última filtragem, foram identificados 15 processos que constituem objeto de exame nesse estudo. As decisões examinadas são 18, pois em três processos houve decisão cautelar, seguida de decisão definitiva.

METODOLOGIA DE ANÁLISE DOS 15 CASOS

Com esse material selecionado, foi necessário identificar quais desses processos possuíam impacto econômico e, em caso positivo, como esse impacto ocorreria. Assim, uma análise dos pontos abaixo relacionados foi efetuada para cada uma das deliberações da corte brasileira:

A. *Tema*. Relação com questões de saneamento básico (dentro ou fora do escopo do trabalho).
B. *Impacto*. A decisão proferida pode gerar algum impacto econômico, direto ou indireto.
C. *Tipo de impacto*. A decisão afeta o desenho institucional e o planejamento econômico do setor ou se trata de ação específica que diz respeito a questões concretas ou apenas a determinado estado ou empresa.

O resultado da análise é apresentado na tabela abaixo:

Tabela 2 - Jurisprudências e seu tipo de impacto econômico no setor de saneamento

DECISÃO	IMPACTO
ADI 1746 / SP (cautelar e definitiva)	Direto e específico
ADI 1842 / RJ	Direto e geral
ADI 2095 / RS (cautelar e definitiva)	Direto e específico
ADI 2077 / BA (cautelar e definitiva)	Direto e geral

DECISÃO	IMPACTO
ADI 5062 / DF	**Fora do escopo do trabalho**
ADI 2340 / SC	**Direto e específico**
ADI 3499 / ES	**Fora do escopo do trabalho**
ADI 5747 / SP	**Fora do escopo do trabalho**
ADI 5857 / PA	**Indireto e geral**
ADI 4058 / DF	**Indireto e geral**
ADI 4923 / DF	**Fora do escopo do trabalho**
ADC 42 / DF	**Fora do escopo do trabalho**
Rcl 15168 ED / SP	**Direto e específico**
Rcl 34130 AgR / SC	**Direto e específico**
Rcl 6482 MC-AgR / SP	**Fora do escopo do trabalho**

Fonte: Elaboração própria com dados do site http://portal.stf.jus.br.

Após a verificação, as decisões classificadas como relevantes para o presente estudo foram novamente examinadas em relação ao tipo de *impacto econômico* produzido. Optamos por afastar as que podem ter efeito apenas *indireto*. Dessa maneira, permaneceram como objeto específico de nosso estudo qualitativo apenas 7 ações, apresentadas a seguir, para indicar seu conteúdo e destacar os efeitos econômicos gerados.

ANÁLISE DAS DECISÕES

TEOR DAS DECISÕES

1 - ADI 1842
DATA DE PROTOCOLO: 10/06/1998
ÓRGÃO JULGADOR: TRIBUNAL PLENO
RELATOR(A): MIN. LUIZ FUX
REDATOR(A) DO ACÓRDÃO: MIN. GILMAR MENDES
JULGAMENTO: 06/03/2013
PUBLICAÇÃO: 16/09/2013

A ação teve como requerente o Partido Democrático Trabalhista (PDT) e como intimados o governador do estado do

Rio de Janeiro e a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, sendo protocolada em 10 de julho de 1998. O requerente julgava inconstitucionais a Lei Complementar n. 87/1997, a Lei n. 2.869/1997 e o Decreto n. 24.631/1998, do Estado do Rio de Janeiro. Neles, a titularidade de poder concedente para prestação de serviços públicos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e na Microrregião dos Lagos era transferida para o Estado do Rio de Janeiro.

O tribunal, em julgamento realizado em 06 de março de 2013, ou seja, quase 15 anos de tramitação, considerou parcialmente procedente a ação, declarando inconstitucional o trecho "a ser submetido à Assembleia Legislativa" constante do artigo 5º, I, do § 2º do art. 4º, do parágrafo único do art. 5º, dos incisos I, II, IV e V do art. 6º; do art. 7º; do art. 10 e do § 2º do art. 11 da Lei Complementar estadual n. 87/1997, bem como dos artigos 11 a 21 da Lei estadual n. 2.869/1997. Também foi decidida a modulação dos efeitos da sentença para determinar que a eficácia ocorresse 24 meses após a conclusão do julgamento, isto é, quase 17 anos após a entrada em vigor das normas inconstitucionais. A modulação tinha como objetivo garantir a continuidade do serviço de saneamento básico nessas regiões.

Por abordar a titularidade da prestação do saneamento básico, o impacto econômico da decisão se mostra direto nas contas municipais e estaduais das regiões envolvidas. O STF decidiu sobre a responsabilidade do serviço, e determinou quem arcará com os gastos no fornecimento do serviço e quem receberá o pagamento efetuado pela população. Além disso, a decisão tornou inconstitucionais trechos da legislação do Estado do Rio de Janeiro, alterando a estrutura da Política Pública de prestação do saneamento básico desse Estado, servindo de referência para mudanças de outras constituições estaduais que seguiram o mesmo modelo nesse tema.

2 - ADI 2095/RS - RIO GRANDE DO SUL
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
DATA DE PROTOCOLO: 29/10/1999
RELATOR(A): MIN. CÁRMEN LÚCIA
JULGAMENTO: 11/10/2019
PUBLICAÇÃO: 26/11/2019
ÓRGÃO JULGADOR: TRIBUNAL PLENO

ADI 2095 MC/RS - RIO GRANDE DO SUL
MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
RELATOR(A): MIN. OCTAVIO GALLOTTI
JULGAMENTO: 22/03/2000
PUBLICAÇÃO: 19/09/2003
ÓRGÃO JULGADOR: TRIBUNAL PLENO

A Ação Direta de Inconstitucionalidade 2095 teve como requerente o governador do estado do Rio Grande do Sul e como intimada principal a Assembleia Legislativa do mesmo Estado, sendo protocolada em 29 de outubro de 1999. O requerente alegava inconstitucionais a alínea "a" do parágrafo único do art. 3º, e os incisos II, IV, V e VI do art. 4º da Lei n. 10.931/1997 do Rio Grande do Sul, alterado pelo art. 1º da Lei n. 11.292/1998. Nesses, institui-se o saneamento como uma das áreas de atuação da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS) e define as competências da agência, entre elas: a homologação de contratos e a fixação e reajustes de tarifas e valores.

Nas duas ocasiões, o tribunal decidiu que os pedidos da ação são improcedentes. Em 22 de março de 2000, foi negada a concessão de medida cautelar solicitada pelo requerente. O julgamento definitivo, também no sentido de indeferimento, foi realizado em 26 de novembro de 2019, ou seja, após 20 anos de tramitação. A questão do tempo para decisão em casos como o presente

representa um grave problema na atuação do STF brasileiro e pode acarretar impactos econômicos, sociais, mas especialmente problemas de (in)segurança jurídica por instabilizar políticas públicas assim como a atuação de empresas controladas pelo Estado.

Por atuar diretamente sobre a regulação e as tarifas do serviço de saneamento do estado do Rio Grande do Sul, a decisão possui impacto econômico direto na estrutura do serviço no Estado, além de incidir sobre os orçamentos públicos e privados envolvidos. Além desse impacto direto, pode-se ainda considerar o impacto indireto que atinge todos os consumidores, já que o requerente questionava a influência da AGERGS de fixar e reajustar tarifas e valores. O fato de o STF ter confirmado a inconstitucionalidade significa, contudo, que não ocorreu mudança no funcionamento da agência e no fluxo de caixa. Por fim, a decisão teve efeito específico por abordar a área de atuação e as competências de uma agência estadual.

3 - ADI 2340/SC - SANTA CATARINA
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
DATA DE PROTOCOLO: 26/10/2000
RELATOR(A): MIN. RICARDO LEWANDOWSKI
JULGAMENTO: 06/03/2013
PUBLICAÇÃO: 10/05/2013
ÓRGÃO JULGADOR*:* TRIBUNAL PLENO

A Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.340 teve como requerente o governador do estado de Santa Catarina e como intimado a Assembleia Legislativa do estado de Santa Catarina, sendo protocolada em 26 de outubro de 2000. O requerente alega inconstitucionalidade dos artigos 1º e 3º da Lei estadual 11.560 de 19 de setembro de 2000. O primeiro artigo estabelece que deve haver o fornecimento, por caminhões-pipa, de água potável

pela Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN) sempre que for interrompido o fornecimento normal de água. O art. 30 da Lei impõe o cancelamento da cobrança de água e saneamento enquanto o fornecimento não for reestabelecido.

Em julgamento realizado em 6 de março de 2013, ou seja, quase 13 anos de tramitação, o tribunal decidiu que o pedido procede: os artigos 1º e 3º da Lei 11.560/2000 do estado de Santa Catarina foram declarados inconstitucionais com efeito retroativo. A razão da inconstitucionalidade foi a falta de competência do Estado em legislar sobre tema de competência municipal.

No caso dessa decisão, o impacto econômico é direto, mas dificilmente pode ser determinado nessa pesquisa. Por ter o Tribunal afastado a legislação estadual, deveríamos verificar o que está previsto em cada município sobre os direitos e obrigações em caso de corte do fornecimento. Por outro lado, por se tratar de um caso envolvendo apenas o estado de Santa Catarina, considera-se que o efeito dessa ação é específico, ainda mais por tratar apenas da questão pontual de interrupção do fornecimento.

4 - ADI 2077/BA - BAHIA
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
DATA DE PROTOCOLO: 29/09/1999
RELATOR(A): MIN. ALEXANDRE DE MORAES
JULGAMENTO: 30/08/2019
PUBLICAÇÃO: 16/09/2019
ÓRGÃO JULGADOR: TRIBUNAL PLENO

ADI 2077 MC/BA - BAHIA
MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
RELATOR(A): MIN. ILMAR GALVÃO
REDATOR(A) DO ACÓRDÃO: MIN. JOAQUIM BARBOSA
JULGAMENTO: 06/03/2013
PUBLICAÇÃO: 09/10/2014
ÓRGÃO JULGADOR: TRIBUNAL PLENO

A Ação Direta de Inconstitucionalidade 2077 teve como requerente o Partido dos Trabalhadores (PT) e como intimado a Assembleia Legislativa do estado da Bahia, sendo protocolada em 29 de setembro de 1999. O requerente aponta inconstitucionalidade nos arts. 59, V, 228, caput e § 1º; 230 e 238, VI, na Emenda Constitucional 7/1999, da Constituição do estado da Bahia. Nesses, estavam determinadas as competências municipal e estadual do serviço de saneamento básico, além de determinar que o SUS estadual deveria atuar na formulação de políticas e executar ações de saneamento básico.

No julgamento de 06/03/2013, foi concedida a medida cautelar solicitada pelo requerente. Anos depois, o tribunal decidiu, em julgamento realizado em 30 de agosto de 2019, após quase 20 anos de tramitação, que a alegação é parcialmente procedente, sendo declarada a inconstitucionalidade dos arts. 59, V, e 228, caput e § 1º, da Constituição do estado da Bahia, com a redação dada pela Emenda Constitucional 7/1999. Os artigos 230 e 238, VI, foram considerados em conformidade com a Constituição Federal.

Essa decisão, por envolver a questão de titularidade dos serviços de saneamento básico, possui impacto direto nos orçamentos públicos municipais e estaduais. De forma semelhante à ADI 1842, define o responsável pelos gastos do serviço e o beneficiado pelos pagamentos efetuados pelos consumidores. Além disso, pelo seu caráter vinculante, possui efeito geral, tornando potencialmente inconstitucionais todas as Leis estaduais que foram legisladas no mesmo sentido.

5 - ADI 1746/SP - SÃO PAULO
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
DATA DE PROTOCOLO: 09/12/1997
RELATOR(A): MIN. MARCO AURÉLIO
JULGAMENTO: 18/09/2014
PUBLICAÇÃO: 13/11/2014
ÓRGÃO JULGADOR*:* TRIBUNAL PLENO

ADI 1746 MC/SP - SÃO PAULO
MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
RELATOR(A): MIN. MAURÍCIO CORRÊA
JULGAMENTO: 18/12/1997
PUBLICAÇÃO: 19/09/2003
ÓRGÃO JULGADOR*:* TRIBUNAL PLENO

A Ação Direta de Inconstitucionalidade 1746 teve como requerente o governador do estado de São Paulo e como intimado a Assembleia Legislativa do estado de São Paulo, sendo protocolada em 09 de dezembro de 1997. O requerente aponta inconstitucionalidade no parágrafo único do artigo 293, da Constituição Estadual. Nele, é definida que a indenização que devem pagar os municípios à Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) caso decidam criar serviço próprio de saneamento deverá ser paga no prazo de vinte e cinco anos.

Em ambas as decisões, o STF considerou que há inconstitucionalidade, tendo sido tomada a decisão definitiva em 2014, 17 anos após o protocolo da ação. A razão da inconstitucionalidade foi que apenas lei federal pode dispor sobre questões de rescisão de contratos de prestação de serviço público. Isso criou uma situação paradoxal, tendo o STF afastado norma da Constituição do Estado que favorecia os Municípios, parcelando, de maneira muito generosa, suas dívidas junto a uma empresa estadual.

Esse caso possui impacto econômico direto por favorecer o interesse financeiro dos municípios envolvidos. Por ser uma decisão que interessa menos que a metade dos municípios de São Paulo que optaram por não ser atendidos pela Sabesp,[112] o alcance dessa ação é específico.

---

112 Cf. os gráficos em: https://municipios.usp.br/wp-content/uploads/sites/595/2020/06/Boletim-Saneamento_Jun.2020_v2.pdf

6 - RCL 34130 AGR/SC - SANTA CATARINA
AG. REG. NA RECLAMAÇÃO
DATA DE PROTOCOLO: 08/04/2019
RELATOR(A): MIN. DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE)
JULGAMENTO: 13/12/2019
PUBLICAÇÃO: 13/02/2020
ÓRGÃO JULGADOR*:* TRIBUNAL PLENO

O agravo regimental na reclamação 34130 de Santa Catarina possui como agravante a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN), como agravados o município de Caçador e a BRK Ambiental e como intimado o presidente do Superior Tribunal de Justiça. A agravante se opôs à decisão do STJ que negou seguimento a outra Reclamação, alegando que o caso seria de competência do STF.

No julgamento de 13 de dezembro de 2019, o pedido da agravante foi indeferido. O que estava em discussão eram contratos da CASAN com municípios do estado de Santa Catarina, por meio do convênio de cooperação para gestão associada, querendo o município contratar também empresa privada. Isso acarreta impacto econômico direto tanto no orçamento municipal quanto no da companhia. Além disso, por afetar diretamente apenas as partes envolvidas em tais contratos, o efeito é considerado específico. Desnecessário dizer que nesse caso o STF não alterou a situação jurídica e econômica.

7 - RCL 15168 ED/SP - SÃO PAULO
EMB. DECL. NA RECLAMAÇÃO
DATA DE PROTOCOLO: 18/01/2013
RELATOR(A): MIN. CÁRMEN LÚCIA
JULGAMENTO: 16/12/2014
PUBLICAÇÃO: 19/12/2014
ÓRGÃO JULGADOR*:* TRIBUNAL PLENO

Os embargos de declaração na reclamação 15.168 de São Paulo possuem como embargante a Sabesp, como embargado o município de Guarulhos e como intimado o presidente do Tribunal de Justiça do estado de São Paulo. O embargante se opôs à decisão do TJ-SP que julgou procedente uma reclamação do embargado, em decisão que negava o sequestro das rendas públicas do município. Com base nessa decisão, o município devia pagar valores à Sabesp, mesmo havendo decisões do STF considerando que a Constituição Federal não permitia essa espécie de sequestro.

No julgamento de 16 de dezembro de 2014, o STF transformou os embargos de declaração como agravo regimental e decidiu pelo indeferimento. Por envolver o sequestro das rendas públicas do município de Guarulhos para o pagamento de parcelas de precatórios, a decisão teria um impacto econômico direto no orçamento municipal e no da Sabesp. O caso tem um efeito específico por tratar apenas de conflito entre dois entes públicos.

DISCUSSÃO DAS DECISÕES E SEUS IMPACTOS

Sendo a mais alta instância do Judiciário brasileiro e especificamente incumbido da "guarda da Constituição" (art. 102 *caput* da Constituição Federal), o STF deve, normativamente, julgar as ações com único critério a compatibilidade com o texto da carta magna. Assim, os impactos econômicos que as decisões podem ocasionar são tratados de forma secundária e raramente aparecem na argumentação do Tribunal.

Isso se confirma claramente nos processos aqui examinados, nos quais a decisão foi, via de regra, tomada com base em considerações relacionadas à competência constitucional dos entes em conflito, sem que entrassem em debate questões de alocação e redistribuição de recursos e muito menos considerações consequencialistas sobre bem-estar social e desenvolvimento.

Segundo Abrucio e Franzese (2007), “a produção de políticas públicas é fortemente afetada pelo desenho institucional adotado por cada País”. No Brasil, um dos fatores do desenho institucional que afeta essa produção de políticas públicas é o papel do Judiciário, dado o protagonismo judicial devido à ampliação das competências do Judiciário nas últimas décadas, assim como à tendência de judicializar conflitos. É possível notar como as decisões do STF aqui examinadas têm potencial de interferir na estrutura do saneamento básico, utilizando como base o critério de adequação de certas decisões à Constituição Federal e notadamente à distribuição de competências, sendo ignorados possíveis impactos na realidade do setor que certamente seriam levados em consideração se os conflitos fossem resolvidos por instâncias não judiciais, por exemplo, por agências reguladoras ou autoridades do Executivo responsáveis pelo planejamento e a avaliação de desempenho.

No que diz respeito aos tempos de tramitação, pode-se identificar que a ADI que tramitou mais rápido até a decisão final, demorou cerca de 13 anos, sendo que duas outras chegaram a tramitar por 20 anos. Isso, por si só, já pode levar a perdas econômicas e a uma situação de incerteza e imprevisibilidade, podendo arranjos e cálculos econômicos baseados em normas vigentes serem modificados após décadas.

As ações diretas de inconstitucionalidade 1.842 e 2.077, com suas respectivas medidas provisórias, são as mais expressivas, considerando que em ambas o principal argumento para decisão foi a conformidade de regras estaduais com normas da Constituição federal. Nessas ações, as Ministras e Ministros do STF mesmo julgando um caso concreto formaram precedente para toda a estrutura nacional do saneamento básico.

O fator atuarial é citado em algumas decisões, mesmo que não tenha sido – nem podia ser em perspectiva jurídica – argumento central para a decisão. A ação direta constitucional 1.746 é

a decisão em que esse fator é deixado mais claro, principalmente, por ser uma ação que envolve análise de um contrato firmado entre um município e uma companhia.

Outro fator presente nas ações diretas de inconstitucionalidade 1.842 e 2.077 e nas respectivas medidas provisórias é a dificuldade de determinar a divisão de competências de serviços básicos para a população, devidos à extrema complexidade e vagueza do sistema de distribuição de competências e de cooperação entre entes da Federação.[113] Décadas foram necessárias para que as ações fossem julgadas e decisões proferidas para que se definisse quem são os responsáveis e como deveria ser efetuada a execução desses serviços. Essa falta de clareza na estruturação competencial da Federação é uma das características do federalismo brasileiro que oscila entre hierarquia, cooperação e competição. Além disso, interfere no desenho das políticas públicas, gerando graves prejuízos na efetivação dos direitos da população.[114]

O papel dos integrantes do sistema federalista em razão de sua difícil e competitiva estrutura pode inclusive ser considerado como obstáculo a políticas públicas como a aqui analisada: "such negative effects may be particularly true of Latin America's federations due to high levels of regional inequality and malapportioned political institutions" (DUNN, 2021).

Um dos critérios para análise do tipo de federalismo adotado refere-se à coordenação política dos entes: "Tal situação exige melhor desempenho governamental, com fortes pressões

113 A Constituição Brasileira de 1988 definiu competências comuns para a formulação e execução de políticas de saneamento básico (Art 23 IX CF). A garantia constitucional deve ser atendida pela atuação conjunta dos entes federativos, o que gera incentivos para adoção de mecanismos de cooperação federativa. Entretanto, a CF não estabeleceu claramente as responsabilidades que cada ente da Federação. Essa previsão vaga gera superposição de ações, assim como desigualdades territoriais na provisão de serviços e de mínimos denominadores comuns nas políticas nacionais (ARRETCHE, 2004).

114 Sobre as características do federalismo brasileiro, cf. ZIMMERMANN, 2005, p. 341-342; BERCOVICI, 2004, p. 95-97. SAMUELS, 2003, p.135-137.

por economia (cortar gastos e custos), eficiência (fazer mais com menos) e efetividade (ter impacto sobre as causas dos problemas sociais)" (ABRUCIO, 2005, p. 41).

Nesse contexto de indefinição de titularidade de competências relacionadas ao saneamento básico, o exemplo do Rio de Janeiro é bastante emblemático para entender tal situação, pois através de algumas Leis e do Decreto 24.631/1998 foram instituídas a região metropolitana da cidade do Rio de Janeiro e da microrregião dos Lagos. Nesse mesmo âmbito, foi decretada a transferência da titularidade referente à prestação de serviços de saneamento para o estado do Rio de Janeiro. A mencionada Ação Direta de Inconstitucionalidade, ADI 1842 questionou essas normas:

> "por um lado o Tribunal reconheceu que deva haver autonomia municipal na forma de poder decisório em relação a interesses locais e que o interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não sejam incompatíveis com tal autonomia. Por outro lado, entendeu que a função do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum nos casos de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões" (NACCACHE, 2018, p. 127).

Ora, essa ação precisou de 18 anos para ser julgada e apenas, em 2013, o STF se posicionou para arbitrar os interesses de âmbito municipal e estadual. Mesmo assim, não definiu os parâmetros necessários para implementação da decisão, não tendo sido resolvido o problema prático (NACCACHE, 2018, p. 128).

Na literatura, o federalismo de competição é apresentado como uma forma em que, devido ao elevado grau de independência entre cada membro, cria-se um ambiente em que cada um deles compete com os outros. Essa disputa está presente desde

repasses de verbas da União até em renúncias fiscais efetuadas para atrair empresas e investimentos, a denominada "guerra fiscal". Para Abrucio e Franzese (2009), "[U]m dos pontos fracos do modelo competitivo é a possibilidade de a competição entre os estados levar a um problema de ação coletiva".

Por seu tamanho continental e por ter adotado o federalismo, o Brasil divide os poderes e responsabilidades entre municípios, estados e União, sendo uma exceção mundial pela razão de tratar os municípios como entes da Federação e não apenas como entidades locais sem poderes legislativos e forte grau de autonomia. Apesar de não ser possível afirmar, de maneira precisa, qual é o modelo de federalismo adotado no Brasil, algumas características que se observam na realidade podem ser citadas. A organização adotada no país criou divisões de deveres de uma forma não clara, tornando difícil ter o conhecimento de qual esfera possui qual função. Além disso, é possível observar que cada esfera possui intenções e princípios diferentes, percorrendo caminhos distintos para solucionar problemas e oferecer serviços à população.

Temos assim um modelo de federalismo e de políticas públicas assistemático que ocasiona atrasos, retrocessos e desperdício de recursos, que poderiam ser utilizados em conjunto, por exemplo, para que uma política pública possuísse eficiência maior graças à concertação e ao planejamento comum (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Outra situação problemática do federalismo brasileiro advém do processo de descentralização que ocorreu no final do século XX. Essa descentralização junto com competências compartilhadas em algumas áreas fez com que existisse competição não só entre entes do mesmo nível da federação, como também entre níveis. Políticos e técnicos de diferentes entes e níveis podem culpar outros níveis por questões de competência conjunta. Assim, o resultado é não só políticas públicas descentralizadas, mas também o surgimento de competição (ABRUCIO; FRANZESE,

2007; VARELA; PACHECO, 2012). Por serem responsáveis pela provisão dessas políticas vão também concorrer pela obtenção de recursos (FRANZESE, 2010)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um dado fundamental para essa análise jurídico-econômica é que o valor estimado para a implementação de um sistema de saneamento adequado teria um custo de aproximadamente R$ 20 bilhões/ano o que representaria apenas 0,3-0,5% do PIB brasileiro, um valor razoável, sendo essa uma política pública prioritária (SCRIPTORE, TONETO JÚNIOR, 2012). Além disso, nada na literatura científica consultada indica que as operadoras privadas podem oferecer um serviço de saneamento de melhor qualidade (SOUSA 2020).

Para a boa organização desse serviço público é necessário que o país tenha normas claras, com competências e procedimentos bem definidos. O nosso estudo buscou verificar os entendimentos do Supremo Tribunal Federal. Constatamos o grande potencial do Tribunal em interferir nas políticas públicas, mudando equilíbrios econômicos e ordenando redistribuição de recursos. Apesar desse potencial e do grande número de ações que pediram intervenção do Tribunal, sua resposta foi muito tímida. Examinando a tramitação de ações entre 2000 e 2020, constatamos em primeiro lugar a grande demora na resposta, havendo inclusive casos decididos após duas décadas. Isso gera incertezas em relação ao resultado da ação, deixando o Tribunal de cumprir o seu papel de árbitro de questões constitucionais. O árbitro não deve ser apenas imparcial, deve também decidir de maneira célere e segura.

A segunda constatação da nossa pesquisa foi que entre as centenas de questionamentos sobre saneamento básicos muito poucos tiveram uma repercussão econômica direta e ampla, o que indica que o Tribunal evitou interferir no setor de maneira

significativa. Isso está relacionado ao fato que o STF não analisa a oportunidade e conveniência de certos planos econômicos e desenhos empresariais, mas apenas questões de constitucionalidade. Justamente por esse motivo, a maioria das ações estudadas discutiram a distribuição de competências entre entes da federação e não questões de eficiência econômica e de qualidade na prestação do serviço.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. A. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, 24, 2005, p. 42-67.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*, v. 1, p. 13-31, 2007.

ANTUNES, Paulo de Bessa; D'OLIVEIRA, Rafael Daudt. Breves considerações sobre o novo marco regulatório do saneamento básico – Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. *Genjuridico.com.br.* 13 de jul. 2020. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2020/07/23/marco-regulatorio-saneamento-basico/>. Acesso em: 28 de set. 2020.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, 18(2), 2004, p. 17-26.

BARROCAS, Paulo Rubens Guimarães; MORAES, Flavia Franchini de Mattos; SOUSA, Ana Cristina Augusto. Saneamento é saúde? O saneamento no campo da saúde coletiva. *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, [S.L.], v. 26, n. 1, p. 33-51, mar. 2019. FapUNIFESP (SciELO). http://dx.doi.org/10.1590/s0104-59702019000100003. Disponível em: https://www.scielo.br/j/hcsm/a/pLFzWqtGmvCbmyCqnfKvg6P/?lang=pt#. Acesso em: 29 ago. 2021.

BERCOVICI, Gilberto. Dilemas do Estado Federal Brasileiro, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2004.

BERCOVICI, Gilberto. As inconstitucionalidades da nova lei do saneamento. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 27 set. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-set-27/estado-economia-inconstitucionalidades-lei-saneamento>. Acesso em: 29 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. 2020a. Poder Legislativo, Brasília, 16 de jul. 2020 p. 1.

BRASIL. Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento (Snis). Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). *Diagnósticos SNIS 2019*. 2020b. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/diagnosticos>. Acesso em: 30 ago. 2021.

DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya. Curso de processo constitucional, São Paulo, *Revista dos Tribunais*, 2021.

DOURADO, D.; DALLARI, S.; ELIAS, P. E. Federalismo sanitário brasileiro: perspectiva da regionalização do Sistema Único de Saúde. *Revista de Direito Sanitário*, v. 12, n. 3, p. 10-34, 6 mar. 2013.

DUNN, Claire, Subnational Politics and Redistribution in a Federal System: Determinants of Progressive Social Spending in Brazilian States, Publius: The Journal of Federalism, 2021.

FRANZESE, C. Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. Tese de doutorado em Administração Pública e Governo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo. *33º Encontro Anual da ANPOCS*, 2009.

GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro *et al*. Marcos regulatórios estaduais em saneamento básico no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 43, p. 207-227, fev. 2009.

KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies.* 2. edição. Nova York: Harper Collins College Publishers, 1995.

MARQUES, E. C. *Estado e redes sociais:* permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro/São Paulo, Revan/FAPESP, 2000. 352 páginas.

MENICUCCI, Telma M. G. *Público e privado na política de assistência à saúde no Brasil:* atores, processos e trajetória. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

NACCACHE, Flavio Fernandes. Desafios do setor de saneamento. *In*: OLIVEIRA, Gesner (org.). *Desafios da infraestrutura no Brasil*. São Paulo: Trevisan, 2018. Cap. 08. p. 121-143.

RHODES, R.A.W. Policy network analysis. In: GOODIN. R.E.; REIN, M.; MORAN. M. (org.). *The Oxford handbook of Public Policy*. Oxford University Press, 2007.

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher. The Advocacy Coalition Framework. In: SABATIER, Paul A. (org.). *The theories of the Policy Process*. Bouder/Colorado: Westview Press, 2007.

SAMUELS, David. Ambassadors of the states: Political ambition, federalism, and congressional politics in Brazil. 2003. New York: Cambridge University Press.

SCHNEIDER, Volker. Pós-democracia ou complexa partilha de poder? Redes de políticas públicas na Alemanha. *In*: MENICUCCI, Telma; GONTIJO, José Geraldo L. *Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo:* tendências nacionais e internacionais. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2016.

SCRIPTORE, J. S.; TONETO JUNIOR, R. A estrutura de provisão dos serviços de saneamento básico no Brasil: uma análise comparativa do desempenho dos provedores públicos e privados. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1479-1504, Dec. 2012. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122012000600004&lng=en&nrm=iso>. access on 05 May 2021. https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000600004.

SENADO FEDERAL. *Pacto federativo Fonte: Agência Senado*. 2015. Agência Senado. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/pacto-federativo. Acesso em: 30 ago. 2021.

SOUSA, Carlos di Stefano Silva; SOUSA, Scarlet Cristina Silva; ALVARES, Aline Melo. Diretrizes normativas para o saneamento básico no Brasil Normative guidelines towards basic sanitation policy in Brazil - DOI 10.5752/P.2318-2962.2015v25n43p102. *Caderno de Geografia*, [S.L.], v. 25, n. 43, p. 102-115, 13 fev. 2015. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. http://dx.doi.org/10.5752/p.2318-2962.2015v25n43p102.

UNITED NATIONS. United Nations Development Program. *Sustainable development goals - Goal 6*: Ensure access to water and sanitation for all. Disponível em: https://www.un.org/sustainabledevelopment/water-and-sanitation/. Acesso em: 6 jun. 2021.

VARELA, Patrícia Siqueira; PACHECO, Regina Silvia Viotto Monteiro. Federalismo e gastos em saúde: competição e cooperação nos municípios da região metropolitana de São Paulo. *Revista Contabilidade e Finanças*. 2012, v. 23, n. 59, p. 116-127.

WHO. World Health Organization. *Guidelines on sanitation and health*. Geneva, Switzerland: WHO. 2018. 220 p. Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/9789241514705> Acesso em: 6 jun. 2021.

ZIMMERMANN, Augusto. Teoria geral do federalismo democrático. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2005. p. 341-342.

A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA LEGISLAÇÃO DA POLÍTICA DE SANEAMENTO BÁSICO NUMA PERSPECTIVA ECONÔMICA E JURIDÍCA

Ana Elisa Périco
Ana Laura Aguilar de Oliveira
Ozias Santos da Conceição Oliveira

INTRODUÇÃO

O saneamento básico, de forma simplista, compreende os serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, a limpeza urbana, coleta e destinação do lixo, e a drenagem e manejo das chuvas. Segundo o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), em 2018, no Brasil, cerca de 83,6% da população tinham acesso ao abastecimento de água, 53,2% eram contemplados com a coleta de esgoto, sendo que 46,3% tinham tratamento (BRASIL, 2020b).

Para garantir a manutenção desses serviços, o Brasil possuía cerca de 60 agências reguladoras infranacionais atuando no setor, sendo 25 estaduais, 1 distrital, 28 municipais e 6 intermunicipais. Com a abrangência dessas entidades, aproximadamente 65%

dos municípios brasileiros tinham vinculação com suas normas (BRASIL, 2020b).

Uma das críticas recorrentes sobre essa fragmentação regulatória é a de uma política pública fragmentada e indefinida, por possuir diversos reguladores. Ainda apontam os críticos que essa estrutura impacta na equação econômica do setor negativamente, em razão de um planejamento pulverizado e na indefinição de titularidade no oferecimento de serviços de saneamento em regiões diversas (GALVÃO JUNIOR *et al.*, 2009; NACCACHE, 2018).

Por outro lado, essa crítica enfrenta limites impostos pela Constituição Brasileira, que estabelece em seu art. 30 que compete aos municípios brasileiros a concessão desses serviços públicos de interesse local de caráter essencial, o que, em tese, impede uma regulamentação que a desconfigure.

A eficiência e equidade dos serviços de saneamento são essenciais uma vez que as externalidades geradas, principalmente em relação ao meio ambiente e à saúde da população, têm uma correlação positiva com a qualidade e abrangência desses serviços. Por conta das externalidades, diversos autores justificam um maior investimento no setor, como forma de estratégica para desenvolvimento social e econômico (SOUSA; SOUSA; ALVARES, 2015).

Com a justificativa de defender estes preceitos, em 15 de julho de 2020, o Congresso Nacional aprovou o Novo Marco Regulatório de Saneamento, a Lei nº 14.026/2020. Segundo a proposta, tal lei foi elaborada para estimular a desestatização do setor e o aumento do investimento privado, buscando trazer normas claras, nacionalmente uniformes, além de tentar promover maior segurança jurídica às empresas privadas. Dentro dessas alterações, foi atribuída à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) a competência para definição de normas regulatórias, assim como metas de universalização dos serviços (ANTUNES; D'OLIVEIRA, 2020).

Para Barroso (2006, p. 13), a regulação pode ser conceituada, considerando seus significados distintos, como sendo a maneira “para descrever dois tipos diferenciados de fenômeno, mas interdependentes: os modos como são produzidas e aplicadas as regras que orientam a ação dos atores; os modos como esses mesmos atores se apropriam delas e as transformam”.

Assim, logo após a promulgação da referida lei, alguns partidos políticos recorreram ao Supremo Tribunal Federal (STF), corte máxima do judiciário brasileiro, alegando pontos inconstitucionais da Lei 14.026/2020, incluindo impactos econômicos adversos (BRASIL, 2020c).

Dessa forma, o objetivo desse artigo é analisar alguns pontos do Marco Regulatório do Saneamento Básico (atual, de 2020, e o vigente até então, de 2007) e discutir os impactos ao setor de saneamento, direto ou indireto, que a legislação e a elaboração da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020 proporcionaram.

Para tanto, busca-se realizar, por meio de um estudo bibliográfico na base teórica do direito econômico, uma análise da legislação do setor e do novo marco regulatório setorial, a partir da perspectiva do possível impacto econômico gerado por sua adoção, identificando na legislação os pontos que explicam e fomentam tais ocorrências. Para isso, primeiramente, é realizada uma breve contextualização teórica do saneamento no Brasil. Posteriormente, discute-se a relação do setor com o federalismo e a Constituição. Em seguida, trata-se da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Por fim, são discutidas as decisões e seus impactos, trazendo, logo após, as considerações deste breve estudo.

BREVE CONTEXTO DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL

Popularmente, o saneamento básico é entendido como a prestação dos serviços de acesso à água potável, à coleta e ao tratamento dos esgotos. Mas o saneamento vai além disso, pois faz

parte de um setor importante da infraestrutura de um país que abrange "a limpeza urbana, drenagem urbana, manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais". (BRASIL, 2020b; TRATA BRASIL, 2020). O saneamento básico é, também, um direito assegurado pela Constituição Federal e estabelecido pela Lei nº. 11.445/2007, pois impacta diretamente a qualidade de vida da população e no desenvolvimento (BERCOVICI, 2020).

Entretanto, como aponta Naccache (2018), o setor de saneamento básico é um dos setores de infraestrutura mais atrasados do Brasil e isso pode ser inferido pelos dados que mostram que metade da população brasileira não possui o atendimento adequado de redes de esgotamento sanitário e 17% desta população não têm o devido acesso a redes de água tratada. Como aponta tal autor, os investimentos requeridos para reverter tal situação e alcançar a universalização dos serviços de saneamento seriam de cerca de R$ 20 bilhões anuais, até 2033; mas a média de investimento anual entre 2010 e 2015 foi de aproximadamente R$ 11 bilhões (NACCACHE, 2018, p. 121)

Para entender a atual estrutura do saneamento se faz necessário realizar um breve resgate histórico, intencionalmente delimitado da década de sessenta do século passado aos dias de hoje.

Durante a ditadura militar, o governo federal reorganizou o setor de saneamento, por meio da criação do Plano Nacional de Saneamento - PLANASA, buscando solucionar o crescente *déficit* em abastecimento de água e esgotamento sanitário (HELLER, 2013). No período entre 1964 e 1967, foram adotadas várias medidas que podem ser tidas como balizadoras no estabelecimento de uma nova política para o setor de saneamento no Brasil. Com o regime autoritário, estabelecido em 1964, "centralizam-se as decisões a nível federal e cria-se o Banco Nacional de Habitação (BNH), que passa ser o gestor dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) (criado em 1966), principal fonte de recursos para o setor" (GROTTI, 2017, p. 110).

Até o começo da década de 1970, predominavam os serviços municipais, e os investimentos eram efetuados preponderantemente no nível municipal, contudo inexistia política unificada em termos de definições e financiamentos para o setor. Havia municípios em que a responsabilidade da operação era estadual. Os serviços sobre a gestão estadual abasteciam 37% da população brasileira (GROTTI, 2017, p. 111).

Os programas e planos, criados a partir de 1971, foram aperfeiçoados e ordenados no PLANASA, com a obrigatoriedade em criar companhias estaduais (CESBs), resultando na criação de 26 companhias regionais que deveriam obter as concessões diretamente do poder concedente. As companhias estaduais, para prestarem os serviços nos municípios, entabulavam contratos de concessão, sendo que os municípios eram compelidos a aderir a esse modelo, por indução da União que autorizava a destinação dos financiamentos do FGTS exclusivamente à CESB (COSTA; PÉRICO, 2021).

Muito embora o PLANASA tenha resultado em um aumento significativo da cobertura dos serviços de abastecimento de água, registrou-se uma ausência de unidade no estabelecimento de ações integradas de saneamento, favorecendo o abastecimento de água em detrimento do esgotamento sanitário. Além disso, deu ênfase nas regiões mais desenvolvidas, pela garantia do retorno financeiro, comprometendo a função social que deveria cumprir (HELLER, 2013).

Grotti (2017) destaca que várias foram as dificuldades enfrentadas no processo de implantação do PLANASA, tais como: a instabilidade da sua fonte de recursos; a não adesão ao Plano por municípios de médio porte das regiões Sul e Sudeste, que se recusaram a conceder os serviços às companhias estaduais de saneamento, surgindo, em contraposição a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE), sendo composta por mais de mil municípios; problema de manutenção

de tarifas face à conjectura da crise internacional e nacional, com elevados índices inflacionários, dentre outros.

O PLANASA entrou em decadência na década de 1980, com a extinção do seu principal agente financiador, o BNH, em 1986. Neste cenário, a política de saneamento ficou em estado de indefinição e imobilidade até a conquista de um marco regulatório.

No panorama político, foi promulgada a Constituição Federal, em 1988, que trouxe em seu bojo a descentralização das políticas setoriais e o fortalecimento dos municípios. Com isso, a conjuntura não mais proporcionava condições de sobrevivência ao PLANASA que foi oficialmente extinto pela Resolução n.º 76/1992 do Conselho Curador do FGTS.

A década de 1990 concretiza a possibilidade de privatização dos serviços de saneamento básico. No entanto, não havia um marco regulatório para disciplinar a entrada do capital privado nesses serviços. Esse foi um período de muita insegurança jurídica e política, e o marco regulatório somente foi instituído pela Lei nº. 11.445/2007. "Em 2007, foi promulgada a Lei 11.445/07, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, preenchendo um vazio institucional de 40 anos" (HELLER, 2013, p. 487).

Essa Lei, conjuntamente com a Lei Geral de Concessões e a Lei dos Consórcios Públicos, passou a constituir a base legal do setor de saneamento, segundo a qual é permitida a transferência de encargos entre os entes federados, isto é, "o município, quando titular dos serviços, pode transferir voluntariamente os encargos de prestação dos serviços, fiscalização e regulação a outro ente federado" (NACCACHE, 2018, p. 124).

Isso tudo implica na atual configuração da estrutura do setor de saneamento que, segundo Naccache (2018, p. 124), se comporta da seguinte maneira: 1. baixa qualidade das políticas públicas decorrentes de um planejamento pulverizado nos municípios; 2. excesso de agências reguladoras e ao mesmo tempo falta

de regulação "em grande parte dos locais onde os serviços são prestados diretamente pelos municípios" ; 3. concentração dos serviços prestados em poucas empresas estaduais e baixa participação da iniciativa privada; 4. cadeia produtiva integrada.

Diante dessa estrutura setorial, a maioria dos municípios não é capaz de alcançar a escala necessária para que os serviços de saneamento adquiram um adequado equilíbrio econômico-financeiro (NACCACHE, 2018). Além disso, a atribuição de competências dos serviços de saneamento aos municípios coloca sobre estes a responsabilidade pelo planejamento, todavia esse planejamento, ao ser pulverizado pelos municípios brasileiros, não tem a devida implementação pelos mesmos (NACCACHE, 2018).

O marco regulatório de 2007 estabeleceu que os municípios seriam os entes responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas, mas grande parte dos municípios não cumpriram suas obrigações legais. O prazo que foi estipulado para que os municípios implementassem seus planos de saneamento iria até 2010, mas devido à falta de cumprimento por parte deles, esse prazo acabou sendo prorrogado até o final de 2015 (NACCACHE, 2018, p. 126).

Segundo Madeira (2010), um dos pontos importantes da Lei 11.445/2007 foi que os serviços de saneamento foram considerados serviços de utilidade pública (SUPs), e estabeleceu que as tarifas cobradas deveriam suprir os custos e atender, inclusive, as famílias de baixa renda que não têm como pagar. O autor julga que "nesse setor, a existência de concorrência é inviável por conta das características estruturais do sistema" (MADEIRA, p. 127, 2010).

O autor argumenta que a Lei do Saneamento (de 2007) "não define explicitamente que a titularidade dos serviços públicos é dos municípios" (MADEIRA, 2010, p. 144), esse aspecto fica subentendido. Cabe ao titular delegar a organização, fiscalização

e prestação dos serviços, e as prestações de serviços que não estiverem na competência do titular devem ser feitas por meio de contratos. Porém tal visão abriu precedentes para disputas.

No caso particular do saneamento, a interpretação tem gerado conhecida polêmica, dado ao artigo 30 da CF, que assegura competência aos municípios para organizarem e prestarem os serviços públicos de interesse local, o que tem sido interpretado como incluindo as ações de saneamento e, logo, o reconhecimento da titularidade municipal (HELLER, 2009, p. 91).

Freire (2020) destaca que um dos temas mais debatidos no âmbito do saneamento básico consiste na titularidade dos serviços públicos. Isso depende do tipo de serviço, como por exemplo, não há muita discussão no caso de limpeza urbana, que é de titularidade dos municípios. Contudo, surgem problemas quando estão em pauta serviços que têm repercussão regional, como os serviços de abastecimento de água. O autor expõe um fato de discussão, que é quando um manancial acaba fornecendo água para mais de um município. Nesse caso, o serviço é municipal ou estadual? E se for criada uma região metropolitana, a competência passa a ser estadual? (FREIRE, 2017).

Essa titularidade referente às regiões metropolitanas, também, é abordada por Naccache (2018). O autor comenta que não existe uma definição clara e precisa quanto aos direitos e responsabilidades atribuídos a cada ente da federação. Isso prejudica o planejamento do saneamento básico no Brasil, visto que não é possível implementar uma efetiva coordenação entre as políticas públicas (NACCACHE, 2018). Por isso, não existem planos metropolitanos ou estaduais capazes de compatibilizar os diversos planos municipais daqueles municípios que compõem determinadas regiões metropolitanas (NACCACHE, 2018).

A Constituição de 1988 estabelece que cabe aos Estados a criação de regiões metropolitanas para facilitar a execução de políticas públicas de interesse comum, mas também estabelece

que cabe aos municípios a prestação dos serviços públicos de interesse local (NACCACHE, 2018, p. 127). Para Bercovici (2020), a Constituição de 1988 menciona o setor de saneamento básico em alguns de seus dispositivos, como nos artigos 21, XX, 23, IX, e 200, IV. Dentro das normas, as diretrizes nacionais da política do setor devem ser estipuladas pela União (artigo 21, XX, da Constituição de 1988). Isso foi configurado por meio da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que acabou sendo alterada pela Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. (GALVÃO JUNIOR *et al.*, 2009).

Sendo assim, como a Constituição Federal, no processo de organizar o Poder Judiciário, atribuiu ao Supremo Tribunal Federal a guarda da Constituição (art. 102, caput), outorgou-lhe as competências para processar e julgar, originariamente, em caso de necessidade, a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal (art. 102, I, a, CF).

A Emenda Constitucional número 3/1993 criou a Ação Direta de Constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, a cargo do Supremo Tribunal Federal, cujas decisões definitivas de mérito produzem eficácia erga omnes e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e do Poder Executivo (art. 102, § 2º, CF) (ALVIM, 2001; BERCOVICI, 2020).

Logo após a promulgação da Lei 14.026, já havia questionamentos sobre seu teor no STF. As ações ajuizadas e definidas, como a ADI 6.492 e ADI 6.536, discutiam a validade de alguns dispositivos do novo marco legal, mencionando que algumas das novas regras contrariam o princípio da universalização do serviço público.

O FEDERALISMO, A CONSTITUIÇÃO E O SANEAMENTO

Como determinado pela Constituição Federal, o saneamento básico é um serviço público. Dentro de suas regras, é previsto que

sua titularidade seja estatal, em três dispositivos, os artigos: art. 21, XX, art. 23, IX, e art. 200, IV. A questão da competência para criar o serviço público e a competência legislativa para estabelecer normas gerais recai sobre a União. No artigo 21, XX, da Constituição fica claramente estabelecida tal tarefa, ao informar ser papel da União o de "instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos".

Na questão da competência legislativa de impor as normas gerais praticadas nas políticas públicas, pode-se afirmar que seguindo o artigo 48, fica previsto ser de competência do Congresso Nacional "dispor sobre todas as matérias de competência da União" (FREIRE, 2017).

Assim, como afirmado por Alvim (2001), e também preconizado pela Constituição Brasileira (BRASIL, 1988, art. 59), tal atividade legislativa exercida pelo Poder Legislativo, pode ser cumprindo-lhe a elaboração de emendas à própria Constituição, de leis (complementares, ordinárias e delegadas), de decretos legislativos, e resoluções. Contudo, no processo de elaboração, as normas constitucionais podem ser contaminadas por algum vício de ordem formal ou de ordem substancial.

Neste caso, pode ser verificada a inconstitucionalidade substancial quando a lei ou o ato do Poder Público são contrários à Constituição, ou ocorre a inconstitucionalidade formal, por vícios na tramitação de uma lei, por defeitos de incompetência, por defeito de quórum (ALVIM, 2001).

Como discutido por Freire (2017), no que diz respeito aos serviços de saneamento, seria importante analisar a questão da competência constitucional de três diferentes dimensões: a criação, a organização e, por fim, a prestação dos serviços públicos de saneamento básico. Neste sentido, dessas três dimensões, pode-se afirmar que há uma atividade legislativa (a de criação) e duas atividades administrativas (de organização e prestação dos serviços).

Nessa discussão, a questão do federalismo tem muita relevância. No federalismo presente no Brasil, os entes (governos federal, estaduais e municipais) têm plena autonomia. Lições importantes podem ser apreendidas com Arretche (2004, p. 20), que nos diz:

> A autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais permite que estes adotem uma agenda própria, independente da agenda do Executivo Federal. As relações verticais na federação brasileira – do governo federal com estados e municípios e dos governos estaduais com seus respectivos municípios – são caracterizadas pela independência, pois estados e municípios são entes federativos autônomos. Em tese, as garantias constitucionais do Estado federativo permitem que os governos locais estabeleçam sua própria agenda. (ARRETCHE, 2004, p. 20).

Para Heller (2009), o federalismo presume um conjunto complexo de arranjos formais e informais entre as instituições de diferentes níveis federados. Presume-se também a formulação, delegação e implementação de políticas públicas, além de conter um conjunto de arranjos de transferências fiscais intergovernamentais. Apesar da complexidade do federalismo, o autor menciona que o consenso seja em direção à cooperação (HELLER, 2009).

O modelo brasileiro, de acordo com a Constituição (1988), traz as competências materiais e legislativas da União e municípios, "restando" aos estados a competência residual. O problema apontado está na limitação que a União tem de exigir o cumprimento de metas dos estados e municípios (não têm mecanismos para isso).

No caso da maioria dos serviços de utilidade pública (SUPs), são previstas competências concorrentes entre os três níveis de governo, o que causa ambiguidades e competição entre os

entes, conforme Heller, "[...] arranjo com potencial para gerar ambiguidades e disputas entre os três entes federados sobre as responsabilidades para os serviços" (HELLER, 2009, p. 90).

O autor aponta um fato curioso, qualquer ente federativo está autorizado a implementar políticas de saneamento, mas, constitucionalmente, nenhum é obrigado a fazê-lo. Ele ainda menciona que "a nova política do estado de bem-estar, coloca o federalismo como uma forma de mercado privado, que aumenta a complexidade dos governos e cria responsabilidades difusas". Sobre o papel exclusivo da União, Heller aponta que "o aparato legal do País não reserva à União o papel de prestador de serviço, a menos em situações muito específicas, e, de outro, lhe atribui competência para o estabelecimento de metas e objetivos [...]". (HELLER, 2009, p. 92-93).

A autonomia dos entes está vinculada à garantia de recursos suficientes para execução das funções, e não há hierarquia entre os mesmos, pois a cada um cabe uma competência diferente e pré-determinada na Constituição. A CF prevê ainda disposições sobre competências concorrentes no artigo 24. Cabe à União legislar sobre normas gerais, porém não há especificação sobre o que representam as mesmas, não ficando definida quais são essas tais normas gerais e isso que abre os preceitos de inconstitucionalidade. Pois, no artigo 24, parágrafo 3º da CF, está estabelecido que inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. (LIMA, 2015).

Na conjuntura de promoção do estado de bem-estar social, a configuração predominante é a de "federalismo cooperativo". Em relação às competências, as mesmas podem ser: a) materiais; b) legislativas. As competências materiais, administrativas ou executivas, relacionam-se ao "dever-poder", para execução de leis e políticas públicas; a competência legislativa, ou normativa, refere-se à produção normativa, ato de editar leis e/ou produzir emendas constitucionais, por exemplo.

CONSIDERAÇÕES SOBRE O NOVO MARCO LEGAL – LEI Nº 14.026/2020

Conforme já mencionado, após a promulgação da Lei 14.026, já havia questionamentos sobre seu teor no STF. A ADI 6.492 e ADI 6.536 questionavam a validade de dispositivos do novo marco legal. No entendimento dos que questionaram junto ao STF, certas regras acabam induzindo as empresas privadas de saneamento e de fornecimento de água a participarem somente de concorrências em municípios superavitários, deixando os deficitários sob a responsabilidade exclusiva dos municípios e dos estados (BRASIL, 2020c).

Outra questão discutida nesta ação foi a atribuição à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) a competência de regular a prestação dos serviços de saneamento. Sendo suas funções tratar da fiscalização, regulação tarifária, qualidade, metas, critérios de avaliação e qualidade que visem à universalização dos serviços por meio da regionalização dos mesmos. Ainda, no sentido de mercado, a ANA também é responsável por estimular a cooperação entre os entes federativos e promover a livre concorrência e eficiência. (Artigo 4º) (BRASIL, 2020a).

Para as legendas, um ponto levantado foi que o novo marco legal "representa risco de dano iminente ao dever da administração pública de ofertar a todos o acesso a bens essenciais em função do princípio da universalidade dos serviços públicos, cuja máxima determina que sua prestação não deva distinguir seus destinatários" (BRASIL, 2020c).

Sobre a prestação de serviço regionalizada, o artigo 3º - inciso VI, trata-se de tipo de prestação dos serviços públicos de saneamento em determinada região, cujo território contemple mais de um município, podendo ser estruturada em:

> a) região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião: unidade instituída pelos Estados

> mediante lei complementar, de acordo com o § 3º do art. 25 da Constituição Federal , composta de agrupamento de Municípios limítrofes e instituída nos termos da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole); b) unidade regional de saneamento básico: unidade instituída pelos Estados mediante lei ordinária, constituída pelo agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos; c) bloco de referência: agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, estabelecido pela União nos termos do § 3º do art. 52 desta Lei e formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares. (BRASIL, 2020, Art. 3).

É possível mencionar inclusive a gestão associada entre entes federativos como forma de prestação regionalizada, nesse caso, conforme Antunes e D'Oliveira (2020), "nos moldes do art. 3º, II, que a define como associação voluntária entre entes federativos, por meio de consórcio público ou convênio de cooperação, conforme disposto no art. 241 da Constituição Federal". No inciso XIV, são considerados os "serviços públicos de saneamento básico de interesse comum", como aqueles em que há o compartilhamento de instalações operacionais de infraestrutura – o que pode ocorrer no caso de prestação de serviço integrada.

Os artigos 8º e 9º tratam da titularidade dos serviços. São considerados titulares os municípios e Distrito Federal (no caso de interesse local); cabe ainda ressaltar que é exigida apresentação de sustentabilidade econômico-financeira da região, além de que fica a cargo do titular o exercício das seguintes ações: a) definição de entidade reguladora; b) prestação direta ou concessão dos serviços, por meio de licitação; c) elaboração de metas e mecanismos

de controle para análise de resultados, tanto para prestação direta ou concessão; d) definição dos termos e critérios de famílias de baixa renda que se enquadrem na concessão de gratuidade dos serviços (art. 45 parágrafo 9); e) se necessário, em caso de indicação por entidade reguladora, intervenção e retomada das operações; f) implementação de sistema de informações. (BRASIL, 2020a).

No caso de interesse comum e compartilhamento de infraestrutura entre estado e municípios, a titularidade é exercida por meio de gestão associada (consórcio público ou convênio de cooperação), e o serviço pode ser prestado por autarquia intermunicipal (consórcio intermunicipal), estando vedados contratos de programas com empresas de economia mista ou empresa pública. Nesse ponto, o estímulo é direto à iniciativa privada no sentido de dificultar pontos de entrada a empresas estatais, cabendo ao titular a abertura de processo licitatório para prestação dos serviços. No caso de prestadores municipais, de cidades médias, os mesmos teriam que concorrer com outras empresas de grande porte, com maior poder econômico.

No processo de concessão, a legislação prevê que o contrato deve dispor sobre metas de expansão dos serviços (visa à universalização), prevê diminuição de perdas, metodologia de cálculo de eventual indenização (extinção do contrato) e prevê inclusive repartição de risco entre as partes, para casos extraordinários. Cabendo à contratada a comprovação de capacidade técnica e econômico-financeira, cumprimento de metas, e a elaboração de plano de saneamento compatível com a região atendida.

Sobre a sustentabilidade econômica da prestadora, a lei prevê, no artigo 29, a cobrança dos serviços, podendo ser feita inclusive por meio de subsídios, subvenções, e cobrança de taxas (BRASIL, 2020a). As novas competências da Agência Nacional de Águas são um dos pontos mais criticados, e que é abordado como desrespeitando o artigo 30, V, da Constituição Federal, sendo contestável pelo fato de buscar atuar em matérias de competência municipal.

Além disso, por proibir os "contratos de programa", não permitindo que municípios transfiram, via contrato de concessão, a execução dos serviços de saneamento a outros entes federativos, conforme previsto no artigo 23, IX, da Constituição de 1988, tal norma fere preceitos já definidos (BERCOVICI, 2020).

Além dos trechos que não estão de acordo com a Constituição Federal, críticos ainda alegam que a Lei em questão cria uma relação de subordinação dos municípios ao governo federal, o que viola o pacto federativo. A nova legislação acaba ignorando a possibilidade da prestação de serviços direto e busca inviabilizar a atuação estatal, e privilegiar a concessão para a iniciativa privada.

Neste caso, Bercovici (2020, n.p.) alega que:

> No caso dos serviços públicos, como o saneamento básico, a concessão de direitos exclusivos justifica-se em virtude das dificuldades de produzir um bem ou serviço por mais de um agente econômico. Trata-se de um monopólio natural concernente a bens coletivos em que o uso individual não reduz as possibilidades de consumo por parte de outros agentes. São bens de interesse geral que implicam em intervenção pública e na instituição de um monopólio legal. Além disso, pressupõem o emprego do domínio público (no caso, as águas), o que limita o número de operadores. (BERCOVICI, 2020, n.p.).

Não podemos deixar de considerar que o poder público firmará com as empresas vencedoras dessas demandas compromissos de, no mínimo, duas décadas e essas empresas deverão apresentar, ao poder público, o planejamento da prestação de serviços e dos custos associados ao objeto da concessão. Os custos de mudanças para escolhas como essa são altíssimos e estamos falando da prestação de serviços essenciais como fornecimento de água (SOUSA, 2020).

Outro fator importante a ser considerado é que um modelo de privatização como o proposto pela Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, tem sido rejeitado em todo o mundo, havendo cerca de 90% de países adotando o modelo estatal. Isso demonstra que o modelo de privatização nessa área não teve bons resultados, tendo como decorrência um aumento dos preços (SATOKO, 2020).

DISCUSSÃO DAS DECISÕES E SEUS IMPACTOS

Exatamente pelo que se propõe a fazer, sendo o guardião da Constituição Federal, o STF julga as ações que chegam até suas mãos levando em conta, de forma prioritária, a compatibilidade com o texto da carta magna. Assim, os impactos econômicos que as decisões podem ocasionar são tratados de forma secundária, acarretando situações que podem prejudicar o bem-estar social ou levar a uma alocação ineficiente de capitais.

Segundo Abrucio e Franzese (2007, p. 1), "A produção de políticas públicas é fortemente afetada pelo desenho institucional adotado por cada País". No texto, um dos fatores do desenho institucional que afeta essa produção de políticas públicas é o papel do judiciário. É possível notar como as decisões do tribunal interferem na estrutura do saneamento básico brasileiro, utilizando como base o critério de adequação à Constituição Federal, e não nos possíveis impactos na realidade do setor. Além do julgamento em si, os ministros determinam como toda a estrutura nacional irá funcionar, pelo fato de que suas decisões possuem efeito vinculante.

Outro fator gerador das ações diretas de inconstitucionalidade 1.842 e 2.077, no STF, é a dificuldade de se determinar a competência de serviços básicos para a população, como no caso do saneamento. Décadas foram necessárias para que as ações fossem julgadas e decisões proferidas para que se definisse quem são os responsáveis e como deveria ser efetuada a execução dos serviços. Essa falta de clareza das funções é uma das características do federalismo de competição.

O federalismo de competição é apresentado como uma forma em que, devido ao elevado grau de independência entre cada membro, cria-se um ambiente de competição. Essa disputa está presente desde os repasses de verbas da União até as renúncias fiscais efetuadas para atrair empresas e investimentos. Sendo que um ponto fraco dessa competição entre entes federados é a possibilidade de essa competição levar a um problema de ação coletiva (ABRUCIO; FRANZESE, 2007). Porém, apesar de muito presente na literatura, é difícil afirmar que um país possui um federalismo de competição, ou no caso contrário, um federalismo em que existe uma cooperação maior entre seus membros. Na maioria dos casos, as nações possuem os dois tipos.

Por seu tamanho continental e por ter adotado o federalismo, o Brasil divide os poderes e responsabilidades entre municípios, estados e União. Apesar de não ser possível afirmar de maneira precisa qual o federalismo adotado no Brasil, na prática, algumas características que se observam na realidade podem ser citadas. A organização adotada no país criou divisões de deveres de uma forma não clara, tornando difícil ter o conhecimento, na prática, de qual nível possui qual função. Além disso, é possível notar, em algumas questões, que cada esfera possui intenções e princípios diferentes, percorrendo caminhos distintos para solucionar problemas da população. O que ocasiona em um desperdício de recursos, que poderiam ser utilizados em conjunto, por exemplo, para que uma política pública possuísse uma eficiência maior, melhorando, assim, o bem-estar social (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

O sistema nacional de oferta de serviços de saneamento foi instituído nos anos 70. As reformas institucionais realizadas nas décadas de 80 e 90, do século passado, não modificaram a estrutura básica da distribuição federativa de funções. O governo federal arrecada e redistribui os recursos da principal fonte de financiamento dessas políticas, o FGTS (ARRETCHE, 2004, p. 23). Diante do expressivo volume de recursos necessários à produção do saneamento, é baixa a quantidade de estados e municípios

capazes de implementar políticas de saneamento sem o aporte do governo federal (ARRETCHE, 2004, p. 23). Trata-se, portanto, de uma autonomia bastante limitada.

Outra situação particular do federalismo do país advém do processo de descentralização que ocorreu no final do século passado. Essa descentralização, junto com competências compartilhadas em algumas áreas, fez com que existisse competição não só entre membros de um mesmo nível da federação, como existe competição também entre os níveis. Políticos e técnicos de níveis diferentes compartilham o mesmo sistema, mas também são autônomos entre si, sendo possível culpar outros níveis por um problema que possui competência conjunta. Assim, o resultado é não só políticas públicas descentralizadas, como o surgimento de competição (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Na visão de Petersen (1995) e Banting e Corbett (2003), os estados federativos são propensos a produzir níveis comparativamente mais baixos de gastos sociais e menor abrangência e cobertura dos programas sociais (WEIR; ORLOFF; SKOCPOL, 1998 apud ARRETCHE, 2004). E tenderiam a tornar mais difíceis os problemas de coordenação dos objetivos das políticas, gerando superposição de competências e competição entre os diferentes níveis de governo (WEAVER; ROCKMAN, 1993 apud ARRETCHE, 2004). Parece o caso da política de saneamento no Brasil: por vezes, com sobreposição de ações, entre os entes, em determinadas áreas, e falta de ações em outras, além da completa ausência de mecanismos sociais de controle e acompanhamento da política.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por ser um setor de infraestrutura de suma importância, o saneamento básico deve ser visto como essencial para uma qualidade de vida sadia. Seu planejamento e implementação devem ser de responsabilidade dos poderes públicos de forma integrada.

Pelos dados apresentados do setor, é notável o atraso, visto ser um dos setores de infraestrutura com um grau de desenvolvimento inferior a outros, principalmente no que diz respeito à coleta e tratamento de esgoto. Além disso, torna-se primordial o investimento na estruturação e universalização do acesso.

Um dado fundamental para essa análise jurídico-econômica é que o valor estimado para a implementação de um sistema de saneamento adequado teria um custo de aproximadamente R$ 20 bilhões/ano, o que representaria 0,3 - 0,5% do PIB brasileiro, um valor razoável, sendo essa uma política pública prioritária (SCRIPTORE, TONETO JÚNIOR, 2012). Além disso, não há indícios, na literatura científica consultada, sobre a superioridade de operadoras privadas (SOUSA 2020).

Dessa forma, para que estes objetivos sejam alcançados é necessário que o país tenha normas claras, com deveres bem definidos e segurança jurídica que promova a melhor operação do sistema pelos entes envolvidos e garanta retorno à população e, também, para quem investe em sua expansão. A criação de consórcio é uma forma de o Estado solucionar o problema com ganhos de escala e viabilidade econômica e financeira.

Um dos grandes problemas da nova lei é que permite, com base na redação de seu art. 17, que as regiões pobres não necessariamente sejam atendidas, já que o cumprimento regional é recomendável, mas não obrigatório.

Não podemos esquecer que a finalidade das empresas privadas é o lucro, diferentemente dos interesses da empresa pública que tem como fundamento a racionalidade política. Essa é a grande vantagem do fornecimento de serviços pelas empresas públicas: "ela oferece janela de oportunidade, a cada eleição, para ajustes e correções necessários ao interesse público. Isso é praticamente impossível sob a iniciativa privada em contratos de 20/30 anos" (SOUSA, 2020, p. 3).

Este artigo buscou analisar as fragilidades da norma inclusive que corroboram os outros argumentos econômicos e jurídicos que podem influenciar o entendimento do Supremo Tribunal Federal em seu posicionamento sobre a temática do setor de saneamento.

O desafio de universalizar o acesso ao saneamento ainda está longe de ser superado, analisando as regras impostas pelo novo marco. Sem um fortalecimento das regras, uma melhor institucionalização, com determinações que não busquem favorecer nem entes públicos e nem os privados, e sim que tenham como estratégias a sua universalização, nunca será possível gerar um setor que traga desenvolvimento econômico e social.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*, v. 1, p. 13-31, 2007.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil – problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18 (2), p. 17-26, 2004.

ALVIM, J. E. C. *A Declaração de Inconstitucionalidade das Leis e a Lógica do Sistema Jurídico*. 2001. Disponível em: <https://www.editorajc.com.br/autor/j-e-carreira-alvim/>. Acesso em: 30 set. 2020.

ANTUNES, P. de B.; D'OLIVEIRA, R. D. Breves considerações sobre o novo marco regulatório do saneamento básico – Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. *Genjuridico.com.br*. 13 de jul. 2020. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2020/07/23/marco-regulatorio-saneamento-basico/>. Acesso em: 28 de set. 2020.

BANTING, K.; CORBETT, S. Federalismo y politicas de atención a la salud. In: Fórum das Federações *Federalismo y Políticas de Salud. Descentralización y relaciones intergubernamentales desde una perspectiva comparada.* México, 2003. Disponível em: <http://www.forumfed.org/libdocs/Health01/120-HPFE0110-int-banting-corbett-s.pdf>. Acesso em: jul. 2021.

BARROSO, J. A investigação sobre a regulação das políticas públicas de educação em Portugal. *In*: BARROSO, J. (Org.). *A regulação das políticas públicas de educação:* espaços, dinâmicas e atores. Lisboa: Educa, 2006. p. 9-39.

BERCOVICI, G. As inconstitucionalidades da nova lei do saneamento. *Consultor Jurídico (Conjur)*, São Paulo, 27 set. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-set-27/estado-economia-inconstitucionalidades-lei-saneamento>. Acesso em: 29 set. 2020.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil.* Diário Oficial da República Federativa do Brasil. 1988. Poder Legislativo, Brasília, 5 de out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: jul. 2021.

BRASIL. *Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. 2020a. Poder Legislativo, Brasília, 16 de jul. 2020 p. 1.

BRASIL. Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento (Snis). Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). *Situação do Saneamento no Brasil*. 2020b. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/>. Acesso em: 30 set. 2020.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). *Pesquisa de Jurisprudência*. 2020c. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/>. Acesso em: 22 jul. 2020.

COSTA, M. M.; PÉRICO, A. E. *Saneamento básico e agência reguladora:* um estudo de caso. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021.

FREIRE, A. L. Saneamento básico: competências constitucionais para criar, organizar e prestar os serviços públicos. *Tomo: Direitos Difusos e Coletivos*. Nelson Nery Jr., Georges Abboud, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/329/edicao-1/saneamento-basico:-competencias-constitucionais-para-criar,-organizar-e-prestar-os-servicos-publicos>.

Acesso em: 30 set. 2020.

GALVÃO JÚNIOR, A. de C. *et al*. Marcos regulatórios estaduais em saneamento básico no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 43, p. 207-227, fev. 2009.

GROTTI, D. A. M. *A evolução jurídica do serviço público de saneamento básico. In*: DAL POZZO, A. N.; OLIVEIRA, J. R. P.; BERTOCCELLI, R. P. (coord.) *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito.* São Paulo: Editora Contracorrente, 2017, p.101-144.

HELLER, L. O papel da União na política de Saneamento Básico: entre o que se deve e o que se pode esperar. *Lei Nacional de Saneamento*: Perspectivas para as Políticas e Gestão dos Serviços Públicos. Livro 1, Rio de Janeiro, p. 87-99, 2009.

HELLER, L. *et al*. *A experiência brasileira na organização dos serviços de saneamento básico. In*: HELLER, L.; CASTRO, J. E. *Política Pública e gestão de serviço de saneamento.* Belo Horizonte: Editora Fiocruz, 2013, p. 483-501.

LIMA, J. S. de. *As normas gerais na competência legislativa concorrente e sua influência na capacidade criativa dos entes federados*. Jul. 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/41409/as-normas-gerais-na-competencia-legislativa-concorrente-e-sua-influencia-na-capacidade-criativa-dos-entes-federados>. Acesso em: set. 2020.

MADEIRA, R. F. *O setor de saneamento básico no Brasil e as implicações do marco regulatório para a universalização do acesso*. Banco Nacional de Desenvolvimento Social – BNDES. Biblioteca Digital. Jun. 2010.

NACCACHE, F. F. Desafios do setor de saneamento. *In*: OLIVEIRA, Gesner (org.). *Desafios da infraestrutura no Brasil*. São Paulo: Trevisan, 2018. Cap. 08. p. 121-143.

PETERSON, P. *The price of federalism*. New York: The Twentieth Century Fund, 1995.

SATOKO, K. *Reclaiming public services: how cities and citizens are turning back Privatisation*. Available from: https://www.tni.org/files/publication-downloads/reclaiming_public_services.pdf access on 05 may 2021.

SCRIPTORE, J. S.; TONETO JUNIOR, R. A estrutura de provisão dos serviços de saneamento básico no Brasil: uma análise comparativa do desempenho dos provedores públicos e privados. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1479-1504.

SOUSA, A. C. A. de. O que esperar do novo marco do saneamento? *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 12, p. 36-49, 2020.

SOUSA, C. S. S.; SOUSA, S. C. S.; ALVARES, A. M. Diretrizes normativas para o saneamento básico no Brasil. *Caderno de Geografia*, [S.L.], v. 25, n. 43, p. 102-115, 13 fev. 2015. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. http://dx.doi.org/10.5752/p.2318-2962.2015v25n43p102.

TRATA BRASIL (Brasil). *O que é Saneamento?* 2020. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/o-que-e-saneamento>. Acesso em: 30 set. 2020.

SOBRE OS AUTORES

Luciléia Aparecida Colombo – Profa. Adjunta do Instituto de Ciências Sociais da Universidade Federal de Alagoas; Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFAL. E-mail: leiacolombo@gmail.com

Cidoval Morais de Sousa - Professor de Sociologia da Ciência, Universidade Estadual da Paraíba. E-mail: cidoval@gmail.com

Leonardo de Araújo e Mota - Professor do Departamento de Ciências Sociais (DCS) e Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual da Paraíba (PPGDR/UEPB). E-mail:la-mota@uol.com.br

Aline de Farias Araújo Lima - Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Estadual da Paraíba (MDR/UEPB); Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB); Servidora Efetiva do Ministério Público do Estado da Paraíba. E-mail: alinearaujo88a@gmail.com

Pedro Rafael Santos - Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Alagoas. E-mail: pedroorafael@gmail.com

Maria Teresa Miceli Kerbauy - Professora Doutora vinculada ao Departamento de Antropologia, Política e Filosofia da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara. E-mail: teresa.kerbauy@gmail.com

Francy Mary Alves Back - Doutoranda vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara. E-mail: francymary@gmail.com

Cristiane Kerches da Silva Leite – Professora Doutora no curso de Graduação em Gestão de Políticas Públicas e no programa de pós-graduação Mudança Social e Participação Política (PromusPP) da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP). E-mail: crisk@usp.br

Rodrigo Meirelles – Sanitarista, mestre em Saúde Pública pela Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (FSP/USP)

Luciana Pazini Papi - Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e do curso de Administração Pública e Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Doutora em Ciência Política pela mesma Universidade. E-mail: luppapi@yahoo.com.br

William Joner - Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Lígia Mori Madeira - Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e do curso de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Doutora em Sociologia pela mesma Universidade. E-mail: ligiamorimadeira@gmail.com

João Mendes da Rocha Neto - Professor do Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade de Brasília (UnB) na área de Políticas Públicas. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério da Economia, cedido ao Ministério do Desenvolvimento Regional. E-mail: jmdrn@uol.**com.br**

Rodrigo Portugal - Pesquisador Associado do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Doutor em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: rodrigo.portugal88@gmail.com

Leonardo Prates Leal - Professor do curso de Administração Pública da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Doutorando em Ciência Política (ISCTE-IUL, Portugal e IPOL/UnB, Brasil) E-mail: leonardo.leal@arapiraca.ufal.br

Marconi Tabosa de Andrade - Professor do curso de Administração Pública da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Doutor em Sociologia pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) E-mail: mta@arapiraca.ufal.br

Marco Aurélio Dias de Souza - Professor Adjunto do Departamento de Educação da Universidade Federal de Sergipe. Campus Prof. Alberto Carvalho. Contato: dias_dias_@hotmail.com

Lívia Jéssica Messias de Almeida - Professora Adjunta do Departamento de Educação da Universidade Federal de Sergipe. Campus Prof. Alberto Carvalho. E-mail: livia.ljma@gmail.com

Suzana Cristina Fernandes de Paiva - Professora Adjunta do Departamento de Economia. Email: suzana.paiva@unesp.br

Claudio Cesar de Paiva - Professor Associado do Departamento de Economia e Diretor da Faculdade de Ciências e Letras, Campus de Araraquara – UNESP, Email: claudio.paiva@unesp.br

Carlos Eduardo Montes Netto - Doutorando e mestre em Direitos Coletivos e da Cidadania pela Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP. Professor de cursos de graduação e de pós-graduação. Juiz de Direito. E-mail: carlosmontes3@hotmail.com

Isabella Mattos - Mestranda em Ciências Sociais e graduada em Administração Pública na Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"- UNESP. Bolsista CAPES. E-mail: isinha_mattos@hotmail.com

Soraya Gasparetto Lunardi - Livre Docente em Direito Constitucional pela Universidade Estadual Paulista "Julio de Mesquita Filho" (UNESP). Bolsista Produtividade CNPQ. E-mail Soraya.gasparetto@unesp.br

André Araújo Miranda - Mestrando pelo Programa de Pós-graduação em Economia pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP). Bolsista da CAPES. E-mail: andre22miranda@gmail.com

João Paulo Carvalho - Doutorando pelo Programa de Pós-graduação em Economia pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP). E-mail: jpcarvalho02@hotmail.com

Ana Elisa Périco - Professora do Programa de Pós-Graduação em Economia da UNESP/Araraquara. E-mail: ana.perico@unesp.br

Ana Laura Aguilar de Oliveira - Discente do Pós-Graduação em Economia da UNESP/Araraquara. E-mail: ana-laura-aguilar@hotmail.com

Ozias Santos da Conceição Oliveira - Discente do Programa de Pós-Graduação em Economia da UNESP/Araraquara. E-mail: osias.oliveira@unesp.br

O livro *Federalismo, Políticas Públicas e Poder Local* nasceu da necessidade de repensar o Brasil atual, à luz de novas abordagens teóricas, metodológicas e políticas, oriundas, de um lado, de mudanças conjunturais ocorridas na sociedade nos últimos anos; ademais, à medida em que observamos alterações substanciais na sociedade, há impactos significativos na esfera política, com novos atores pautando um processo decisório mais inclusivo e não menos complexo. Esperamos que este trabalho contribua para o desenvolvimento do campo de estudo assinalado, bem como atualizando e reforçando alguns conceitos comumente utilizados, especialmente na área de Ciência Política e nas Ciências Sociais, em geral.

ISBN 978-85-7879-664-8